REPI-CACD

Repositório Evolutivo de Política Internacional para o Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata

1. Teoria das Relações Internacionais
2. Política Externa Brasileira e Ministério das Relações Exteriores
3. Brasil e relações bilaterais
4. Brasil, integração regional e mecanismos inter-regionais
5. Brasil e assuntos políticos
6. Brasil e assuntos ambientais e de desenvolvimento sustentável
7. Brasil e assuntos econômicos e financeiros
8. Brasil e assuntos científico-tecnológicos, culturais e de cooperação
9. Situação nacional e política externa de parceiros do Brasil

4ª edição

Revisão de 15/07/2024

REPOSITÓRIO EVOLUTIVO DE POLÍTICA INTERNACIONAL PARA O CONCURSO DE ADMISSÃO À CARREIRA DE DIPLOMATA (REPI-CACD)

4ª edição

REPOSITÓRIO EVOLUTIVO DE POLÍTICA INTERNACIONAL PARA O CONCURSO DE ADMISSÃO À CARREIRA DE DIPLOMATA (REPI-CACD)

4ª edição

Revisão de 15/07/2024

Apresentação

O que é o Repositório Evolutivo de Política Internacional para o Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata (REPI-CACD)?

Ao menos três das características fundamentais do REPI-CACD já estão evidentes em seu nome. Ele propõe-se a ser um repositório, de caráter evolutivo, direcionado à preparação para a disciplina de Política Internacional (PI) conforme cobrada no CACD.

O REPI é um repositório de informações[1], ora factuais ora analíticas, formado por (i) grades de correção de cursos de questões discursivas[2] de PI para a 3ª fase do CACD entre os anos de 2019 e de 2023, elaboradas por mim e pelo colega diplomata e professor Bruno Rolim[3]; e (ii) sínteses elaboradas por candidatos participantes de grupo de estudo coordenado por mim entre 2021 e 2023[4].

O REPI tem caráter evolutivo, porque essa é a natureza da preparação para PI no CACD. Embora não sejam apenas as atualidades cobradas nas provas de 1ª ou de 3ª fases de PI, o conteúdo da disciplina é virtualmente infinito, uma vez que compreende não apenas o acumulado histórico que data, com exceções não desprezíveis, desde o pós-Segunda Guerra Mundial, como também se atualiza com cada novo fato ocorrido até o presente e com perspectivas futuras. O REPI também tem caráter evolutivo, porque seguirá sendo atualizado a cada nova questão discursiva preparada ou a cada material elaborado e discutido no âmbito do grupo de estudos, por meio da circulação de novas edições periodicamente[5].

O REPI é direcionado para PI, mas o caráter interdisciplinar de vários temas e as similaridades entre pontos do edital de duas ou mais áreas poderá ser valioso para a preparação nas demais disciplinas[6]. Ademais, o REPI não se limita estritamente aos tópicos explicitamente incluídos na seção de PI dos últimos editais, mas tem cobertura expandida a outros aspectos que podem ser cobrados de maneira tangencial, como energia, ciência e tecnologia e cultura.

O REPI vai além dessas três características iniciais. Talvez a mais importante qualidade

---

[1] As informações contidas no REPI-CACD são de responsabilidade dos organizadores. No caso dos organizadores servidores públicos, as contribuições não refletem necessariamente a posição oficial do governo brasileiro, tampouco compreendem qualquer informação classificada a que têm acesso. As fontes utilizadas para a elaboração do material são múltiplas, não foram agregadas de maneira exaustiva como parte do REPI, mas, quando pertinentes ou em se tratando de referências ou citações, foram identificadas no decorrer do documento. O REPI é documento aberto e gratuito, e não há reprodução direta, sem autorização e com o intuito de obter lucro direto ou indireto, de obra ou produto sujeito a direitos autorais.

[2] Mais de 150 questões foram aplicadas durante o período e tiveram suas grades de correção utilizadas para a primeira edição do REPI-CACD.

[3] Bacharel em Turismo pela Universidade Federal do Paraná em 2006 e em Jornalismo pela Universidade Federal do Paraná em 2010. Especialista em Comunicação Esportiva em 2009. Jornalista esportivo de formação, diplomata de carreira desde 2020. No Itamaraty, serviu na Divisão de Bolívia, Equador, Paraguai e Peru (DIBEP), responsável por temas relativos a Peru e, como suplente, Bolívia e Paraguai. Atualmente é segundo-secretário na Embaixada do Brasil em Assunção.

[4] Cerca de 2000 páginas de sínteses produzidas pelos candidatos para o Núcleo de Estudos Avançados de Política Internacional para o CACD (NEAPI) foram utilizadas para a primeira edição do REPI-CACD.

[5] Até a publicação de uma nova edição, os organizadores reservam-se ao direito de realizar pequenas correções editoriais ou factuais, devidamente identificadas em folha de rosto. Comentários e indicações de imprecisões podem ser enviados ao endereço eletrônico repicacd@gmail.com.

[6] Mais diretamente em Direito, Economia, Geografia, História Mundial e História do Brasil, mas também como base de conhecimento para questões das quatro línguas cobradas no CACD.

que se deva mencionar é a de que o REPI é gratuito e seguirá sendo gratuito, não tendo qualquer intenção de gerar lucro direto ou indireto. A preparação para o CACD é, regra geral, bastante custosa – e não apenas em termos financeiros. Os altos custos criam assimetria de acesso a conteúdo e informação entre os candidatos, que se visa a mitigar com a iniciativa.

O que o REPI-CACD não é?

Tão importante quanto saber o que é o REPI-CACD é saber o que ele não é, ou o que não se propõe a ser. O REPI não é manual nem guia de estudos, porque não tem por pretensão cobrir com a mesma profundidade cada item do edital de PI, fornecer todas as informações elementares sobre um determinado tema ou ser a fonte principal de estudos de um candidato.

O REPI tampouco pretende substituir aulas presenciais, cadernos, leituras de documentos primários, artigos, livros e dos guias de estudos organizados pelas turmas ingressantes no Instituto Rio Branco, nem quaisquer outras fontes importantes para a preparação, como notícias de imprensa, *podcasts* ou documentários.

Como utilizar o REPI-CACD?

O REPI foi pensado para atuar como uma via auxiliar na preparação para o CACD. O sumário inicial, o formato virtual e a inclusão de referências cruzadas permitem que o candidato possa localizar, com facilidade, informações sobre determinado tópico de estudo, em uma estrutura dividida em capítulos, tópicos, seções e subseções. O material pode ser extraído e copiado de maneira livre e agregado aos cadernos individuais dos candidatos.

O REPI é mais adequado para candidatos que já estejam em estágio de preparação intermediária ou avançada, uma vez que aborda determinados temas com grau de profundidade superior ao que normalmente é cobrado na 1ª fase do CACD e partindo já do pressuposto de que o candidato tem conhecimentos elementares sobre o tópico.

Como o REPI-CACD surgiu?

Em 2021, após seis anos trabalhando com a preparação para PI, em cursos preparatórios ou particulares, para a 1ª e a 3ª fases, tomei a decisão de interromper as atividades de docência, para poder dedicar-me ao meu primeiro filho, que estava por nascer. Não fui capaz de romper completamente os laços com o CACD naquele momento: ato contínuo, organizei grupo de estudos para continuar a contribuir para a preparação de conjunto limitado de ex-alunos, por meio da curadoria de material e do direcionamento de atividades.

Após sugestões de diversos alunos no decorrer dos anos e em razão de impulso definitivo do ex-aluno e atual colega Gabriel Joaquim, resolvi organizar o REPI-CACD como um legado de todos os anos de trabalho com a preparação e como forma de oferecer a oportunidade para que mais candidatos pudessem ter acesso aos materiais produzidos originalmente para cursos de questões discursivas e para o grupo de estudos.

O que é o Curso REPI?

No segundo semestre de 2023, tomei a iniciativa de lançar um curso extensivo teórico complementar ao REPI-CACD: o Curso do Repositório Evolutivo de Política Internacional (Curso

REPI). O curso contém 160 aulas e 40 semanas de duração, dividido em ciclos básico, intermediário e avançado. Tem como propósito principal contribuir para a democratização do acesso a conteúdos de Política Internacional aos candidatos, ao mesmo tempo que, mediante contribuição social, arrecade recursos beneficentes para as obras assistenciais do Hospital Nosso Lar, instituição psiquiátrica de Campo Grande/MS. O Curso REPI é acessível a todos os interessados, uma vez que, a despeito da fixação de um valor de referência, cada inscrito pode participar mediante qualquer contribuição mensal. Todos os recursos são repassados ao Hospital Nosso Lar.

A segunda edição do curso extensivo teórico deverá ser realizada após o CACD 2024. Em paralelo, no contexto da publicação do edital do CACD 2024, foi lançado o Curso REPI Intensivo para a 1ª Fase, com aulas de correções de questões autorais de política internacional, no formato da primeira fase do CACD.

Mais informações sobre o Curso REPI estão disponíveis em https://repi.neoidea.com.br/.

Leonardo Rocha Bento[7]

[7] Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo em 2009. No setor privado, trabalhou em consultoria especializada em relações internacionais. Diplomata de carreira desde 2013. No Itamaraty, já trabalhou com temas de integração regional (UNASUL, CELAC e MERCOSUL), como assessor do secretário-geral da Relações Exteriores e na Missão Permanente do Brasil junto à Organização Mundial do Comércio e outras organizações econômicas internacionais em Genebra, como responsável por negociações agrícolas. Atualmente é segundo-secretário na Embaixada do Brasil em Bogotá.

Agradecimentos

O REPI-CACD não teria sido possível sem:

- O nascimento de meu primeiro filho, Miguel, que deu novos sentidos para tudo o que eu faço e me levou a caminhos inéditos;
- O apoio irrestrito da minha companheira de vida e coidealizadora do REPI-CACD, professora doutora Angélica Saraiva Szucko;
- A parceria com meu ex-aluno e colega diplomata e professor Bruno Rolim, que não apenas contribuiu com as suas grades de correção de cursos de discursivas oferecidos entre 2021 e 2023, mas também assumiu, com mais brilhantismo e competência, a minha turma de alunos quando decidi interromper a docência após o CACD-2021;
- As contribuições de todos os participantes do Núcleo de Estudos Avançados para o Curso de Admissão à Carreira de Diplomata (NEAPI-CACD), que coordeno desde 2021;
- Ao impulso decisivo do ex-aluno e colega diplomata Gabriel Joaquim;
- A capacidade de organização e supervisão de tarefas e todo o extenso trabalho de edição e revisão do recém-aprovado no CACD Leonardo Steil[8]; e
- O trabalho voluntário dos seguintes diplomatas e candidatos na elaboração, na organização, na editoração e na atualização do material selecionado:

  - Acacio Raphael Aguiar Moraes;
  - Adriana de Medeiros Gabinio;
  - Ágata Zamarian;
  - Aline de Melo Faria Pereira;
  - Amanda Ponce de Leon;
  - Ana Carolina de Carvalho;
  - Ana Clara Cunha Cruz;
  - Ana Sophia Krause Isleib;
  - André Bafti;
  - André Campagnaro Rampinelli;
  - André Novo Viccini;
  - Arthur Matheus Suarez Pereira;
  - Barbara Macedo Perrenoud;
  - Bárbara Moraes;
  - Bianca Castelar Andrade de Almeida;
  - Breno Ribeiro Pires Duarte Vieira;
  - Bruna Passos Barreto;
  - Bruno Matelli;
  - Bruno Variani Carpeggiani;
  - Caio Augusto Pereira Lima Lorenzon;
  - Caio César Cristófalo;
  - Carolina Gontijo Hamdan Coutinho;
  - Clara Soares Nogueira;

[8] Bacharel em Engenharia Elétrica, com ênfase em Controle e Automação, pela Universidade de São Paulo e mestre em Engenharia Generalista pela École Centrale de Lille, via programa de duplo-diploma entre as instituições, em 2011. No setor privado, trabalhou em consultorias especializadas em planejamento estratégico e em uma grande produtora cultural de feiras e exposições de artes plásticas. Foi aprovado no CACD 2023 e atualmente cursa o IRBr.

- Clara Stefanello Sakis;
- Clarice Oliveira Nepomuceno;
- Diego Araujo Góis;
- Diego Schuch Nakayama;
- Felipe Morelli Rodrigues de Souza;
- Felipe Rocha Sebben;
- Fernanda Alves da Costa;
- Fernando Castilho Rossi;
- Gabriela de Matos Viana;
- Gabriella de Moura Gomes;
- Géssika Mayumi Nakandakari Soares;
- Guilherme Augusto Baldan Costa Neves;
- Guilherme Matos de Andrade;
- Gustavo Madeira Coutinho Ribeiro;
- Gustavo Milhomem Cardoso;
- Hugo Simões;
- Igor Anatoli Coelho Pinheiro;
- Indra Jônia Filgueiras D'Aguiar dos Santos;
- Isidoro Eduardo Americano do Brasil Junior;
- João Vitor Sales Zaidan;
- Julia Carolina Zanardi Czmyr;
- Juliana Barreto Tavares;
- Juliane Becker Facco;
- Kainã Hanua Pinto;
- Laura Leão Oliveira;
- Lucas Alves de Oliveira;
- Lucas Brum Monteiro Candido;
- Lucas Sampaio Ataliba;
- Lucas Vieira Rodrigues;
- Luciana Cristina Campos;
- Luiz Gustavo Vasques de Moraes;
- Luiza Valladares de Gouvea;
- Maickon Alex Alves Soares;
- Mânlio Souza Morelli;
- Marcelle Moreira Pujol;
- Marcelo Pellegrini Filho;
- Marco de Rosis Muniz;
- Mariana Barbosa Tavares;
- Mariana Jardim Andres Leones;
- Mariana Lima;
- Mariana Rulf;
- Matheus da Silva Almeida Xavier;
- Mattheus Pereira da Silva Aguiar;
- Michele Borges Gonçalves;
- Miguel Moreira dos Santos Barcellos Telles;
- Nathália Andrade Terra Pereira;

- Patrícia Dichtchekenian;
- Patricia Griebeler;
- Paula Pécora de Barros;
- Paula Pinto Firmeza Veras;
- Pedro Henrique Giocondo Guerra;
- Pedro Henrique Lins Gryschek;
- Rafael Wagner Radke;
- Raíssa Guimarães Carvalho;
- Raíssa Monteiro Saré;
- Robson Ferreira da Silva;
- Robson Hitoshi Takara;
- Romeu Santos Gottschalg;
- Ronaldo Luiz da Fonseca;
- Tainá Corrêa Barbosa Ramos;
- Taís Tiemy Ikeda Morgado;
- Thais Rafaela Ferrari da Cunha;
- Thalita Christine de Mendonça Fontoura;
- Thiago Cordeiro da Silva;
- Tiago Cardoso Milazzo Avellar Leal;
- Tiago Henrique Ferreira de Jesus;
- Vinícius Marcelino de Oliveira;
- Vinícius Kuczera Zampier; e
- Virgínia Milanesi Holanda.

Apresentação da 4ª Edição

Divulgado o edital do CACD 2024, cumprimos nosso compromisso de publicar a 4ª edição do REPI. Esta edição contém informações atualizadas até o dia 30 de junho de 2024[9].

A estrutura do documento sofreu novas modificações, com o desmembramento de dois novos capítulos, com base em materiais já existentes, para refletir, de maneira aproximada, a nova divisão temática das secretarias no Itamaraty, no terceiro mandato do presidente Lula. Os temas ambientais, de desenvolvimento sustentável e de energia passaram a compor um capítulo específico, assim como ocorreu com assuntos científico-tecnológicos, culturais e de cooperação.

A 5ª edição deverá ser publicada em janeiro de 2025.

[9] Algumas poucas atualizações cobrem eventos do início de julho de 2024.

Índice Remissivo

1. Teoria das Relações Internacionais

Teoria das Relações Internacionais (TRI) é o macrotema incluído no edital de Política Internacional em que o estudo pode ser concentrado em universo mais restrito de fontes bibliográficas, uma vez que bons manuais são capazes de oferecer ferramentas suficientes diante das habilidades cobradas pelos examinadores. A título de sugestão, lista não exaustiva de manuais recomendados inclui os livros *Introdução às relações internacionais*, de Robert Jackson e Georg Sørensen, atualmente em sua 3ª edição em português, e *Teoria das Relações Internacionais: Correntes e Debates*, de Nizar Messari e João Pontes Nogueira, cuja edição, embora antiga (2005), ainda é útil para o estudo dos cânones da ciência.

O presente capítulo não tem qualquer pretensão de substituir o trabalho desses manuais. Pelo contrário, o objetivo deste capítulo é oferecer materiais complementares e que muitas vezes aliam elementos teóricos e aplicação prática, seja de tópicos e conceitos específicos avançados no estudo teórico no campo das Relações Internacionais (RI), seja de correntes ou vertentes menos conhecidas, seja de contribuições específicas de determinados autores que não usualmente integram aqueles manuais. Foram incluídas breves seções específicas sobre as principais correntes e vertentes teóricas das RI, apenas para prover maior contexto aos candidatos no âmbito de sua preparação teórica para a prova de Política Internacional.

Dica do Bruno

O estudo da TRI para o CACD não deve ser encarado sob a mesma perspectiva da Academia (o conselho vale sobretudo para os egressos de cursos de RI que estão nessa batalha – e não são poucos). Trata-se de concurso de feições eminentemente práticas e pragmáticas, ainda que o conteúdo aparente grande profundidade analítica. Pode parecer polêmico ou surpreendente, mas o candidato aprovado não é aquele que mostra seu conhecimento de maneira mais polida e intelectual, mas aquele que mostra domínio das informações e conteúdos aprendidos de maneira direta, respondendo aos comandos e atendendo ao que é desejado.

Para a primeira fase do concurso, a fase objetiva, as considerações tecidas no parágrafo acima se aplicam de forma quase integral. É costumeiro que haja pelo menos uma questão sobre a temática dentre as doze/onze/dez da disciplina, havendo a possibilidade de maior figuração. De toda maneira, é difícil haver menções com grande especificidade, seja em questões que tratem de correntes clássicas, como o Realismo e o Liberalismo, seja em questões que abordem correntes pós-modernas (o Feminismo figurou em prova recente, correlacionado à política externa sueca). Vale aqui uma máxima que eu repetirei *ad nauseam* nos demais capítulos dessa coleção: geralmente, na fase objetiva, quando uma questão não parece estar errada, tende a estar certa. Não busquem pelo em ovo, tampouco briguem com cada assertiva. Faça da prova sua aliada, e não sua inimiga. E isso não vai mudar com o retorno da organização do CACD para o CEBRASPE. A essência da prova segue a mesma.

Para a fase discursiva, a tendência é as TRI não serem abordadas de forma direta nas questões, mas relacionadas a algum tema específico – no CACD 2022, por exemplo, houve a inter-relação entre pontos do Realismo (ou, em interpretação mais preciosista, de antecedente do Realismo, como é o caso de Tucídides) e a rivalidade entre China e Estados Unidos (EUA). Ou seja, é importante conhecer não apenas os conceitos concernentes a cada uma das correntes, mas

como esses se aplicam em situações históricas e contemporâneas. Se eu fosse arriscar algum palpite sobre como poderia ser cobrado conteúdo de TRI em 2024, apontaria para inter-relação com conflitos contemporâneos (Israel-Palestina e Rússia-Ucrânia seriam os mais cotados).

1.1. Tópicos e conceitos avançados de Teoria das Relações Internacionais

I. Aplicação contemporânea dos fundamentos da Geopolítica Clássica

a) Teorias geopolíticas

O termo "geopolítica" foi criado pelo jurista e professor universitário sueco Rudolf Kjéllen, em 1905, na obra *As grandes potências*. A geopolítica consiste em uma proposta de divisão da política, como um ramo da ciência do Estado ou da ciência política. Apoiada nos princípios do paradigma do Realismo Político – que não deve ser confundido com a vertente teórica das Relações Internacionais (RI), que surge décadas depois –, reforça a tradição político-geográfica dos estudos focados no Estado, reconhecido como o único protagonista das relações internacionais e a única fonte de poder, funcionando como agente apropriador e controlador do espaço geográfico. Nesse sentido, para Braz Baracuhy, "a Geopolítica pode ser entendida como o estudo e a prática da política do poder internacional definida no espaço geográfico". A geopolítica, portanto, seria o jogo de forças estatais projetado no espaço – um saber que, quando orientado para a ação, se torna "geoestratégia".

O precursor das ideias geopolíticas é Friedrich Ratzel (1844-1904), ainda no final do século XIX. Ratzel, orientado pelo paradigma realista, abriu caminho para análises que vinculassem as ações do Estado com a organização do espaço, em uma concepção orgânica. O Estado consistiria, assim, em uma espécie de "organismo vivo". Dentre os conceitos propostos na geografia política ratzeliana, o mais importante é o de "espaço vital", expressando um dos elementos objeto de sua obra – qual seja, o expansionismo territorial. Ratzel atribuía ao Estado a responsabilidade de orquestrar a coesão social e territorial de uma Alemanha recém-unificada, revelando a intenção de consolidar a unidade nacional mediante a integridade territorial.

Ainda que sejam denominadas por alguns autores como teorias geopolíticas, diversas contribuições teóricas posteriores poderiam ser mais bem denominadas como hipóteses geoestratégicas. Os autores mencionados a seguir apresentaram suas ideias no contexto da "era pré-nuclear", indicando-se, com isso, que outras hipóteses foram sugeridas após a Segunda Guerra Mundial e o advento da bomba atômica. As hipóteses mencionadas seguem, fundamentalmente, dois princípios ou parâmetros: 1) a distribuição de terras e mares; e 2) a busca por espaços autárquicos. A combinação desses dois parâmetros explica, em grande medida, os propósitos daquelas hipóteses, bem como a preocupação que os teóricos tinham com relação à questão nacional, ou seja, com a afirmação de seus respectivos Estados no jogo geopolítico mundial. O ponto central, portanto, era a luta por mecanismos que garantissem a hegemonia de uma nação a nível planetário.

O geógrafo britânico Halford Mackinder (1861-1947) é o principal teórico da geopolítica clássica e tem a hipótese geoestratégica mais difundida, apresentada no artigo *O pivô geográfico da história*, de 1904. Nesse artigo, o autor apresenta o conceito de *heartland* (o coração terrestre), o qual representaria a área-pivô que consta do título. Essa área-pivô abarcava o centro e o norte da Eurásia, abrangendo, em linhas gerais, o território da Rússia czarista do início do século. No sentido norte-sul, o *heartland* estendia-se das costas geladas do oceano Ártico aos desertos da Ásia Central; e no sentido leste-oeste, dos confins da Sibéria às terras situadas entre os mares Branco e Negro. O *heartland* representava um espaço autárquico devido à sua extensão e à ampla disponibilidade de recursos. Também se constituía em uma fortaleza natural, devido à sua posição

estratégica e inacessível aos ataques militares por via marítima. Em torno do *heartland*, articulavam-se quatro regiões marginais, que formavam as linhas costeiras da Eurásia e estavam localizadas dentro do raio de ação do poder marítimo. Essas regiões formavam o *inner crescent* (crescente interno ou marginal), integrado por Europa, Oriente Próximo, Índia e China. Focos de irradiação de quatro grandes religiões – cristianismo, islamismo, hinduísmo e budismo –, as quatro regiões marginais concentravam três quartos da população da Eurásia, que constituía a *World Island* (Ilha-Mundo). Por sua vez, o "crescente interno", estava circundado pelo *outer crescent* (crescente externo ou insular), formado pela maior parte da África e pelas Américas e a Austrália, que eram ilhas-continentes separadas da Eurásia pelos fossos do Atlântico e do Pacífico.

Em função dessas características da área-pivô e de sua relação com as terras de seu entorno, Mackinder sintetiza sua hipótese na afirmação: "quem dominar o leste da Europa dominará a área-pivô; quem dominar a área-pivô dominará a Ilha-Mundo; e quem dominar a Ilha-Mundo dominará o mundo". A motivação dessa hipótese seria que o Reino Unido, detentor de um imenso império marítimo, se preocupava em mantê-lo frente à ameaça da expansão russa, aliada a uma Alemanha recém-unificada. A estratégia naval inglesa baseava-se no postulado de que a segurança das ilhas britânicas estava garantida por seu poder marítimo, que permitia o controle dos oceanos por meio da esquadra de guerra, da marinha mercante e da rede de bases espalhadas pelo planeta. Para Mackinder, a Revolução Industrial e o transporte de massa colocariam a supremacia naval britânica em segundo plano. Segundo Mackinder, "a evolução do planeta resulta das variações da relação de força existente entre o pivô central e as terras do anel exterior, ou seja, entre potências terrestres e potências marítimas". A partir dessa análise global, o geógrafo alertou para o perigo, para o poder marítimo britânico, de uma eventual aliança entre duas grandes potências continentais – a Alemanha, situada no centro da Europa, e a Rússia, a grande soberana do *heartland* eurasiático –, cuja mobilidade terrestre estava sendo incrementada pelas ferrovias.

Esboçava-se, desse modo, a contraposição mais marcante derivada da hipótese mackinderiana, o "oceanismo" *versus* o "continentalismo". O poder terrestre passa a ser encarado como a contraface do poder marítimo, exigindo esforço para a sua coordenação. A hipótese de Mackinder é revista pelo próprio autor em dois momentos: em 1919 e em 1943. Na última revisão, Mackinder expande a área representada pela área-pivô e apresenta outro conceito estratégico, o *midland ocean*. Este conceito encerra a viabilidade de controle de uma área marítima estratégica, complementar ao controle da área-pivô. É assim que o geógrafo britânico vislumbra o potencial geoestratégico do Atlântico Norte. Vale ressaltar que, logo após a sua morte, foi criada a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), que controlaria o *midland ocean*, com sua retaguarda na costa leste da América do Norte, seu aeródromo na Inglaterra e sua cabeça-de-ponte na França.

Uma segunda hipótese geoestratégica bastante difundida é a do geógrafo, militar e diplomata alemão Karl Haushofer (1869-1946), seguidor da tradição geopolítica alemã(-escandinava) de Ratzel e Kjéllen. Trata-se de uma hipótese sobre o poder terrestre orientada por uma ordem internacional idealizada a partir da perspectiva de assegurar a algumas potências zonas de influência bastante extensas – as pan-regiões, ou seja, efetivos espaços autárquicos controlados por Estados específicos. De acordo com Bertha Becker, "influenciado pela geopolítica de Kjéllen, pelo poder marítimo inglês e pela visão de Mackinder, a escola alemã conduzida pelo major Haushofer idealizou a formação de pan-regiões como forma de, através da complementaridade de recursos produzidos em climas, alcançar a autarquia". A formação da Pan-América, liderada pelos Estados Unidos (EUA); da Pan-Euráfrica, liderada pela Alemanha; da Pan-Rússia, liderada pela União Soviética (URSS); e da Pan-Ásia, liderada pelo Japão, seria uma forma de romper o poder

britânico, cujo império correspondia a uma pan-região fragmentada por todos os continentes. Essa concepção, no plano da ação, correspondeu ao pacto de não agressão entre Alemanha e URSS e à aliança alemã com o Japão, durante a Segunda Guerra Mundial.

Haushofer liderou a mais famosa e controvertida escola de geopolítica de todos os tempos, sobretudo em função de sua apropriação pelo regime nazista alemão. A “Revista de Geopolítica”, comandada por Haushofer, em Munique, tornou-se importante veículo de discussão. Ainda sobre a concepção geopolítica de Haushofer, Costa faz o seguinte arrazoado: “a política externa [para Haushofer] repousa sobre o espaço vital. A partir dessa ideia geral, desenvolve uma estratégia política para os Estados, que leva em conta, necessariamente, a correspondência ideal entre a densidade populacional, os projetos de plena realização econômica e cultural das nações e a base territorial, indispensável ao pleno desenvolvimento de cada país”.

Uma terceira hipótese geoestratégica importante é a do almirante norte-americano Alfred Mahan (1840-1914). Sua obra seminal é *The influence of sea power upon History (1660-1783)*, de 1890, na qual analisa os conflitos entre a República Neerlandesa, a Inglaterra (e depois a Grã-Bretanha), a França e a Espanha durante os séculos XVII e XVIII, demonstrando que o poder naval foi crucial para os vitoriosos, em consonância com a crença do almirante, de que a grandeza nacional estava inextricavelmente associada ao mar; com seu uso comercial, na paz, e seu controle, na guerra. O autor estava interessado na reflexão sobre o poder marítimo e escreveu o livro *The influence of sea power upon French empire and revolution* (1793-1812), em 1892, no qual atribui ao poderio naval britânico a vitória sobre as forças napoleônicas, as quais tinham superioridade terrestre. Mahan, contudo, não se interessava apenas pelos oceanos. Em seu trabalho *Problema da Ásia*, de 1900, sublinha a importância daquilo que Mackinder denominaria alguns anos mais tarde de *heartland*. Becker assinala que: “embora com a mesma visão de Mackinder, mas contrariando sua hipótese, o almirante Alfred Mahan (1900), ao analisar os fundamentos da grandeza do Império Britânico, reconhece as desvantagens da continentalidade e atribui valor estratégico para o poder aos mares, verdadeira planície aberta a ser explorada. O poder naval, para o controle do mar, é o que permite o domínio do mundo”.

Mahan esposa uma visão inovadora, baseada em uma concepção integrada de todas as atividades relacionadas ao mar, concebendo oceanos e mares como um vasto espaço social e político. O almirante acreditava, assim, que a grandeza nacional estava inextricavelmente associada ao mar, com seu uso comercial, na paz, e seu controle, na guerra. Mahan vislumbra, ainda, numerosas semelhanças entre Reino Unido e EUA, e publica um texto no qual expõe os interesses dos EUA no poder marítimo, em 1897. Nesse trabalho, o autor apresenta alguns pontos, sintetizados por Lorot: 1) associação dos EUA com o poder naval britânico; 2) oposição às pretensões alemãs sobre os mares; 3) vigilância sobre a expansão previsível do Japão sobre o Pacífico; e 4) defesa coordenada dos europeus e americanos contra os povos da Ásia. Quanto à posição do território dos EUA, entre os oceanos Atlântico e Pacífico, Mahan assinala a necessidade de interligação rápida entre as duas costas – decorre daí, segundo o almirante, a necessidade urgente de um canal no istmo do Panamá, que viria a ser concluído em 1914, às vésperas da Primeira Guerra Mundial. Mahan, assim, foi uma das grandes influências da política externa e da atuação das forças armadas dos EUA entre o final do século XIX e o início do XX.

Uma quarta hipótese geoestratégica digna de nota é a de Nicholas Spykman (1893-1943), um norte-americano de origem holandesa que apresentou uma visão crítica aos trabalhos de Mackinder e de Haushofer, expondo sua própria hipótese geoestratégica sobre o poder mundial. Em *The Geography of the Peace*, publicado postumamente em 1944, Spykman apresentou sua teoria, que bebe muito conspicuamente de Ratzel por considerar que a base geográfica de um

Estado exercia relevante influência em sua política externa. Para ele, as seguintes características influiriam, de forma direta, no planejamento estratégico e político: 1) a extensão territorial; 2) a densidade populacional; 3) a organização econômica; 4) os recursos naturais; 5) a localização geográfica (em relação aos centros de poder, às zonas de conflito e às principais rotas oceânicas); e 6) a inter-relação com outros Estados.

Spykman ofereceu, no final da Segunda Guerra Mundial, subsídios à hegemonia americana, reafirmando o poder marítimo. Ele contrapôs ao princípio mackinderiano de controle do *heartland* o princípio da contenção do *rimland* – a região das fímbrias marítimas –, que abrangeria as faixas marginais e mediterrâneas da Eurásia, onde se concentram a população, os recursos e as linhas marítimas. Por apresentar uma frente marítima e outra continental, o controle do *rimland* proporcionaria a realização de ações tanto ofensivas como defensivas, por terra ou pelo mar. Parodiando Mackinder, estabeleceu que quem controlasse o *rimland* controlaria a Eurásia, e que quem controlasse a Eurásia controlaria o mundo. Alertava, portanto, para a necessidade de impedir o domínio da Alemanha nessas terras mediante múltiplas coligações dos EUA com outros Estados da América, da Europa e do Extremo Oriente. Na prática, a estratégia sugerida por Spykman foi seguida após a Segunda Guerra Mundial; organizou-se a contenção e o cerco da URSS – cujo território correspondia, em grande medida, ao *heartland* – para conter sua expansão, mediante poderoso cinturão de coligação a sua volta, formado pela OTAN, na Europa, pela Organização do Tratado do Sudeste Asiático (SEATO, na sigla em inglês), no Sudeste Asiático, pelo Pacto de Bagdá e pela Organização do Tratado Central (CENTO, na sigla em inglês), no Oriente Médio, e por outros países localizados no *rimland* asiático, como a Coreia do Sul e o Japão.

b) Duas tradições do pensamento geopolítico clássico

Hals Brands, em seu artigo *The Field of Geopolitics Offers Both Promises and Perils* na edição do inverno de 2024 da Foreign Policy, defende que as nações democráticas, tal como os EUA, reaprendam os ensinamentos da geopolítica. Segundo o autor, geopolítica não é apenas política de poder (*power politics*), mas é também uma abordagem intelectual da virada do século XIX para XX que moldou a Era Moderna, cujo objeto de estudo é a maneira pela qual a geografia interage com a tecnologia na luta pelo poder mundial. Ademais, Brands distingue duas tradições do pensamento geopolítico: a democrática/liberal e a autoritária. Dado que se observa, nas relações internacionais contemporâneas, a ascensão de potências autoritárias, tais como Rússia e China, que instrumentalizam os ensinamentos da geopolítica nas suas ações externas, as potências democráticas deveriam retomar as lições da tradição geopolítica liberal para lhes fazer frente.

Para Brands, três são os principais nomes da vertente autoritária: Kjéllen, Ratzel e Haushofer. Esses autores se baseiam em ideias como o darwinismo social, espaço vital (*Lebensraum*) e a política como jogo de soma zero. As nações são compreendidas como organismos vivos, que precisam expandir-se sob pena de perecerem. Haushofer argumenta que as nações menores deixariam de ter o direito de existir e defende a criação de pan-regiões autárquicas encabeçadas pelas entidades políticas da Alemanha, da Rússia e do Japão, que cooperariam entre si para prevenir a política de *divide and rule* britânica.

A tradição democrática, por outro lado, teria surgido para evitar as ambições expansionistas das potências autoritárias e para garantir uma ordem global cujo valor máximo é a liberdade. Os três principais teóricos dessa vertente são Mackinder, Mahan e Spykman. Os três dão grande ênfase à Eurásia, mas possuem abordagens diferentes. O britânico Mackinder, contemporâneo ao surgimento da tecnologia ferroviária, acreditava que quem dominasse o *heartland* da Eurásia teria

condições de se projetar sobre o restante do continente europeu e teria os recursos para construir uma grande frota naval, tornando-se uma potência não só terrestre, mas também marítima. Seu grande medo era em relação à Rússia. Mahan, obcecado pela tecnologia naval, defendia que os perigos da Eurásia (leia-se: uma Rússia muito forte) poderiam ser mitigados ao se controlar as águas de seu entorno. Spykman, autor posterior, do contexto da Segunda Guerra Mundial, entendia que o maior perigo não era russo, mas, sim, dos países localizados no *rimland*, tais como Alemanha e Japão. Dever-se-ia evitar que estes adentrassem afundo na Eurásia e, em seguida, dominassem os mares. Para tanto, Spykman defendia que Washington adotasse uma estratégia de equilíbrio de poder no supercontinente.

Segundo Brands, uma das chaves de interpretação do século XX é a de que a escola democrática teria vencido a autoritária. A aliança entre Estados Unidos (EUA) e Reino Unido, a transformação do Japão e da Alemanha de inimigos em aliados do mundo democrático, e a preponderância de uma ética de fins e não de meios teriam sido decisivos para a vitória. A dissolução da URSS, a globalização, a democratização, acreditava-se, teriam tornado obsoleta a geopolítica. O "sonho", contudo, não se realizou. Para o autor, o programa neoimperial de Putin e a ascensão da China tornam imperativo depositar, mais uma vez, a atenção sob a geopolítica, e, também, sob a Eurásia.

c) Origem e valor da Geopolítica na atualidade

A Geopolítica nasceu de uma necessidade prática: sintetizar e visualizar a realidade internacional, para informar o pensamento grande-estratégico e orientar a ação da política exterior. Assim, a Geopolítica estaria a serviço da formulação de estratégias de política externa. Enquanto a teoria de Mackinder reflete os interesses de uma potência estabelecida, o Reino Unido, as teorias de Mahan e de Spykman incorporam objetivos da diplomacia norte-americana em dois momentos distintos: como potência ascendente e como potência estabelecida. Os fundamentos clássicos da Geopolítica seguem vigentes, oferecendo conceitos essenciais para a formulação de objetivos de política externa. Dessa forma, o retorno aos mapas de Mahan, Mackinder e Spykman é condição fundamental para a compreensão do mundo contemporâneo e das condições de inserção internacional do Brasil.

d) Mapa geopolítico global contemporâneo

O mapa geopolítico global contemporâneo, marcado pela disputa entre Estados Unidos (EUA) e China, assemelha-se àquele com que os autores clássicos trabalharam, no século XX. Apesar de novas tecnologias e da emergência de novos atores, dois elementos estruturais tratados por Mahan, Mackinder e Spykman permanecem: o papel e o peso relativo dos EUA no mundo e o desafio estratégico da Eurásia.

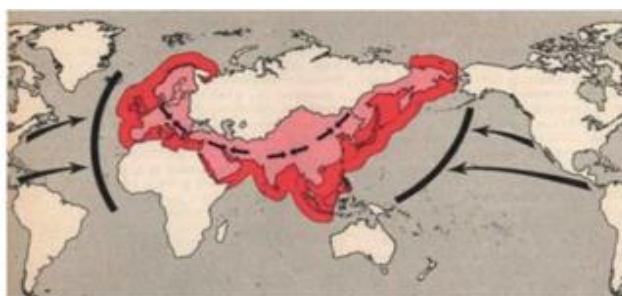
Com o fim do sonho do "Fim da História", os EUA confrontam-se com uma China que tem visões e objetivos distintos sobre a distribuição espacial de poder na Ilha Mundo[10]. A estratégia norte-americana fundamenta-se na divisão da região, organizada por meio de equilíbrios regionais na Europa, no Oriente Médio e na Ásia. Assim, os EUA seguiriam atuando como força externa e *holder* de equilíbrios geoestratégicos regionais. Em contraste, a China busca uma Eurásia integrada sob sua liderança. Em linhas gerais, os EUA objetivam, controlando o *rimland* de Spykman, evitar

[10] O conceito de Ilha-Mundo (*world-island*, no original) foi introduzido por Mackinder em 1904 no seu artigo *The geographical pivot of history*. Ilha-Mundo significa a combinação dos continentes europeu, asiático e africano.

a integração do *heartland*[11] de Mackinder sob uma única potência, enquanto a China busca justamente alcançar essa integração sob seu jugo.

Por meio do *Pivot to Asia*, da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês), do Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD), do AUKUS, da Organização para Cooperação de Xangai (OCX) e da Iniciativa do Cinturão e da Rota (BRI, na sigla em inglês), EUA e China disputam o controle geopolítico da Ásia Central, que segue como *debatable e debated ground*. Em paralelo, a busca por vantagens competitivas no campo tecnológico (5G, inteligência artificial, semicondutores, *drones*, etc.) configuram um *Digital Great Game* geoeconômico. Assim como a tecnologia ferroviária de Mackinder e a tecnologia naval de Mahan contribuíram para alterar o mapa geopolítico, as tecnologias atuais abrem novas dimensões de organização da produção e produtividade econômica, mas também incorporam os domínios do ciberespaço e do espaço sideral ao campo do cálculo geoestratégico.

Se a estratégia da China da Nova Rota da Seda reconecta milênios de trocas comerciais e um século de pensamento geopolítico inaugurado por Mackinder, a estratégia do Indo-Pacífico dos EUA, que busca o controle das bordas eurasiáticas, possui, por sua vez, claros ecos das teorias de Mahan e de Spykman. Deve-se ressaltar que Mahan também foi lido na China. O almirante Liu Huaqing, falecido em 2011, é considerado o "Mahan chinês" e inspirou a necessidade de desenvolver-se o poder naval da China. Nesse sentido, a BRI seria uma tentativa da China de estender sua influência por toda a Ilha-Mundo. O investimento chinês na sua projeção naval com porta-aviões, o mapa estratégico da rota da seda marítima pelo Índico e pelo Ártico e o estabelecimento de bases territoriais ultramarinas (Djibuti) atestam a profunda compreensão das lições de Mahan. No mar do Sul, a China tenta exercer controle sobre seu próprio Caribe.

A tríade clássica também não ignoraria outro inquilino central da Ilha-Mundo: a Rússia. Ainda que sua economia não se equipare hoje à dos EUA ou à da China, o legado de superpotência oferece-lhe inegável capacidade de projeção de poder geopolítico, não somente militar, mas também diplomático e de inteligência. A Rússia é ainda uma potência energética, utilizando com enorme eficiência o potencial geoeconômico de sua rede de gasodutos. Na última década, os movimentos russos na Geórgia, na Crimeia, na Síria e na Ucrânia evidenciam uma potência preocupada em manter o controle e a influência em sua esfera geoestratégica.

Mapa 2 – O *Rimland* Eurasiático de Spykman

Mapa 4 – Nova Rota da Seda

Fonte: BARACUHY, Braz (org.). Os Fundamentos da Geopolítica Clássica: Mahan, Mackinder, Spykman Brasília, DF: FUNAG, 2021.

[11] O espaço geográfico a que se atribui valor estratégico é chamado "pivô" ou *heartland*, como o centro eurasiático de Mackinder. Extensas zonas litorâneas ao longo de continentes ganham o caráter de bordas estratégicas (*rimlands*), como o litoral eurasiático de Spykman.

e) Retorno da Geopolítica

Desde 2014, quando a Rússia anexou a Crimeia, fortaleceu-se o debate sobre o "ressurgimento" da geopolítica, termo cunhado pelo sueco Rudolf Kjellén, em 1899. O pensamento geopolítico começa a tomar forma com as obras do norte-americano Alfred Mahan (*The Influence of Sea Power Upon History, 1660-1783,* 1890) e do alemão Friedrich Ratzel (*Politische Geographie*, 1897), e consolida-se com a obra do britânico Halford Mackinder (*The Geographical Pivot of History*, 1904). O pensamento geopolítico tem seu auge nas décadas de 1930 e 1940, em especial na Alemanha Nazista, mas também nos EUA, Reino Unido e França. O pensamento geopolítico deu sustentação à *Geopolitik* do general alemão Haushofer e ao expansionismo nazista, por isso, após a Segunda Guerra Mundial, a geopolítica foi marginalizada como instrumento de análise das relações internacionais. A adoção da perspectiva geopolítica pelas ditaduras latino-americanas na década de 1970 também contribuiu para que análises geopolíticas fossem menosprezadas pelos internacionalistas nas décadas seguintes.

Heriberto Cairo Carou diferencia Geopolítica (com maiúscula) de geopolítica (com minúscula). A Geopolítica é uma perspectiva teórica e um instrumento de análise das relações internacionais dos Estados, sendo, portanto, um ramo da Geografia Política, que estuda como os aspectos geográficos influenciam e explicam as relações interestatais. A geopolítica refere-se à organização política do espaço, sendo relacionada à prática dos Estados, às disputas territoriais e de poder, e a ações estratégicas. Nesse aspecto a geopolítica tem maior afinidade com a análise realista das Relações Internacionais, ainda que liberais não descartem as questões geopolíticas de suas pesquisas. Enquanto campo acadêmico, a Geopolítica divide-se em diversas vertentes, como a Clássica, a Neoclássica e a Crítica. Stefano Guzzini define a Geopolítica Clássica como a geografia das políticas, que aborda os aspectos geográficos da política externa. As duas últimas vertentes desenvolvem-se no contexto de retomada do pensamento geopolítico, a partir da década de 1970. A Geopolítica Neoclássica surge, especificamente, da crise dos discursos de segurança nacional e, apesar de reconhecer a natureza geográfica, esquiva-se do Determinismo. A Geopolítica Crítica ressalta tanto a importância da geografia como substrato material das políticas externas quanto a função política e ideológica da Geografia, em especial como a representações geográficas interagem com a realidade social.

O debate sobre o ressurgimento da geopolítica não faz uma distinção estrita entre Geopolítica e geopolítica, de forma que, ao mesmo tempo que realistas e liberais discutem a relevância dos fatores geopolíticos para explicar a realidade internacional, no âmbito da prática da política internacional, diplomatas e outros agentes políticos avaliam o quanto esses fatores devem ser considerados no desenho da política externa de seus países. Walter Russel Mead coincide com Mearsheimer, pois, escrevendo em 2014, criticou a ideia de que o fim da Guerra Fria teria encerrado não apenas os conflitos ideológicos entre capitalismo e comunismo e entre democracia e autoritarismo, mas também os conflitos geopolíticos. O Ocidente teria sido tomado por uma falsa sensação de segurança e pelo triunfalismo, expresso em obras como o *Fim da História* de Francis Fukuyama, o que parecia tornar o exercício do *hard power* obsoleto. O Ocidente teria tentado substituir a competição geopolítica, típica da Guerra Fria, por uma ordem liberal, mais preocupada com desenvolvimento econômico, com não proliferação nuclear e com meio ambiente. Nesse mundo supostamente pacifista, os EUA acreditaram que poderiam começar a reduzir seu engajamento no multilateralismo, esperando que a expansão da ordem liberal faria avançar, automaticamente, os interesses estadunidenses; contudo, para Mead, a ordem liberal pós-Guerra Fria tinha profundos fundamentos geopolíticos. Essa ordem era ancorada na supremacia dos EUA

e da Organização do Atlântico Norte (OTAN) na Europa, no Oriente Médio e no Pacífico, e, quando outras potências, que não haviam aderido completamente ao arranjo de poder do pós-Guerra Fria, começaram a emergir, as tensões geopolíticas ressurgiram também.

Mead analisa a situação geopolítica da China, do Irã e da Rússia, consideradas por ele potências revisionistas, e suas posturas em relação aos EUA. Mead retoma a ideia de Mackinder de área-pivô e avalia que cada um desses três países visa a aumentar sua influência na Eurásia, com o objetivo de alterar o *statu quo* internacional. China, Irã e Rússia consideram os EUA o maior obstáculo a essa mudança e temem que o rival americano aja para desestabilizá-los. Para tentar moldar a ordem internacional aos seus interesses geopolíticos, essas potências revisionistas buscam desgastá-la por dentro, em vez de oporem-se frontalmente a ela. Mead ressalta, no entanto, que essas potências têm interesses geopolíticos diferentes, quando não opostos. A China pretende alcançar um protagonismo mundial, e a Rússia quer retomar seu posto de grande potência, o que as colocam em rota de colisão com os EUA, mas, ao mesmo tempo, esses objetivos distintos fazem com que ambas sejam cautelosas uma em relação à outra. O Irã busca substituir, no Oriente Médio, a ordem sunita liderada pela Arábia Saudita e apoiada pelos EUA por outra xiita centrada em Teerã; nesse sentido, o país persa tem interesse na instabilidade médio-oriental, pois lhe permite projetar sua influência sobre a região. Irã e Rússia convergem, uma vez que Moscou também busca reafirmar sua influência no Levante. A movimentação desses países gera reação de seus rivais regionais: No Japão, a assertividade chinesa alimenta o nacionalismo e reforço ao orçamento militar; na Europa, a ação russa reaviva as políticas de defesa da UE e da OTAN; e no Oriente Médio, a influência crescente de Irã e Rússia reacende as preocupações dos EUA na região.

John Ikenberry reage ao artigo de Mead e defende que a ordem liberal é mais estável e elástica do que este considera. Para Ikenberry, construir uma ordem internacional não seria negar a geopolítica, mas, sim, buscar responder às grandes questões da geopolítica, ou seja, a ordem liberal não substitui a competição geopolítica, mas é a maneira pela qual os EUA e seus aliados buscam lidar com o jogo de poder entre as potências. Considerando o artigo de Mead como alarmista, Ikenberry defendia, em 2014, que os EUA ainda não tinham rivais à altura, embora concedesse que o país tendia a reduzir sua preponderância na ordem liberal que liderava. Além da riqueza material, da vantagem tecnológica e das dezenas de parcerias militares, os EUA seriam a única grande potência que não está cercada por outras grandes potências. Robert Kaplan coincide com esse último argumento, ao destacar que a geografia dos EUA lhe é particularmente benéfica. A saída para o oceano Pacífico dá-lhe acesso ao leste da Ásia, e a saída para o Atlântico, à Europa, as áreas mais dinâmicas do comércio mundial. Do ponto de vista militar, para Ikenberry, os aliados dos EUA ainda se preocupam mais em ser abandonados do que serem dominados pela potência norte-americana. China e Rússia, ao contrário, são vistas como ameaças pelos vizinhos.

Para Robert Kaplan, a geopolítica é a luta por espaço e poder que acontece em um contexto geográfico determinado, e, embora o conceito tenha sido criado apenas na virada do século XIX para o século XX, essa correlação entre espaço, poder e contexto geográfico permaneceria inalterada desde a Antiguidade, embora os diplomatas e acadêmicos ocidentais pareçam ignorar esse fato. Não se poderia, então, falar em um retorno da geopolítica. Enquanto os líderes ocidentais tendem a pensar em suas políticas externas de maneira universal, nas demais regiões, os líderes desenham suas políticas externas de modo a obter os maiores benefícios para seus países ou para seus grupos étnicos; por essa razão, Kaplan avaliava que 1) a Rússia não invadiria a Ucrânia, mas fomentaria o dissenso no leste ucraniano e romperia a solidariedade nacional do país; 2) que o Oriente Médio continuaria preso à competição entre sunitas sauditas e xiitas iranianos; e 3) que Israel continuaria negociando com os EUA e os palestinos. Para Kaplan, a Ásia é um grande

exemplo da supremacia dos interesses regionais sobre os universais. As disputas territoriais no mar do Sul da China e no mar da China Oriental são explicadas mais por fatores objetivos, como o controle sobre recursos naturais e rotas comerciais, do que por embates ideológicos. O nacionalismo continua forte no continente, e Kaplan afirma que a China estimulará o patriotismo por meio das disputas territoriais e da repressão a minorias, para desviar a atenção dos problemas econômicos que o país enfrenta. Para o autor, a geopolítica não é a única explicação das relações internacionais, mas é apenas mais um dos fatores que influenciam a decisão dos Estados e não deveria ser negligenciada. Kaplan considera que o mundo testemunha uma "vingança da geografia" e argumenta que as "relações internacionais ainda são sobre quem pode fazer o que contra quem".

Diferentemente do que ocorria nas décadas de 1990 e de 2000, a geopolítica e as análises realistas têm ganhado cada vez mais destaque no debate acadêmico nos EUA. Enquanto o intervencionismo liberal, na virada do milênio, era reforçado pelo relativo sucesso das intervenções militares humanitárias nos Bálcãs, atualmente é a contenção (*self-restraint*) realista que ganha força, após as experiências desastrosas no Iraque, no Afeganistão e na Líbia. No imediato pós-Guerra Fria, as crises humanitárias em Ruanda e na ex-Iugoslávia, geraram críticas que comparavam a inação diante do genocídio em Ruanda e da tolerância com Slobodan Milosevic à política de apaziguamento em relação a Hitler que ocorreu no Acordo de Munique de 1938. Segundo Robert Kaplan, essa analogia crítica a Munique, revestida de preocupações humanitárias, era universalista e preocupava-se em cuidar de todos os indivíduos, inclusive nos lugares mais afastados. As intervenções sob o idealismo de Munique eram sustentadas pelo poder aéreo das potências ocidentais, que conseguiu conter Milosevic nos Bálcãs e Saddam Hussein no Iraque, na década de 1990. Sem precisar empregar contingente militar em terra, a geografia passava a ser bidimensional, e as limitações da geografia pareciam poder ser ignoradas.

A partir de 2006, quando a Al-Qaeda ataca a mesquita xiita de Al-Askariyah, e o sectarismo interno começou a demonstrar que os legados da geografia, história e cultura realmente impõem limites ao que pode ser logrado em um dado local, o paradigma de Munique teria sido substituído pelo do Vietnã, em referência à Guerra do Vietnã, na qual os EUA interferem em um conflito apenas por interesses ideológicos e fracassam em todos os seus objetivos. Ao ter de desdobrar suas tropas em um território desconhecido, o exército estadunidense depara-se com a tridimensionalidade da geografia. Para o autor, o paradigma do Vietnã seria a passagem para uma etapa em que os Estados optam por cuidar de questões domésticas e da vida de seus próprios cidadãos. De certa forma, seria um convite ao isolacionismo e ao apaziguamento. A retirada dos EUA das chamadas "guerra eternas" é um reflexo desse paradigma mais cauteloso. Segundo Kaplan, "Vietnan is about limits; Munich about overcoming them". Os limites não se restringiriam às capacidades militares de cada país, mas também aos limites impostos pela geografia.

Para Stefano Guzzini, a geopolítica ressurge com a queda do muro de Berlim, em 1989, porém não é a queda do muro em si que causa esse ressurgimento, mas a forma como cada país interpretou esse evento histórico, uma vez que o pensamento geopolítico precisa de condições sociais e institucionais propícias à sua incorporação como doutrina política. O pensamento geopolítico, para Guzzini, é um dos instrumentos utilizados para lidar com a crise de identidade nacional gerada pelo fim da Guerra Fria, seja porque os referenciais anteriores foram perdidos, como no caso russo; seja porque a identidade anterior foi passivamente atribuída, como no caso da Itália; seja porque há uma necessidade de uma nova identidade nacional, como no caso da Alemanha unificada ou dos países bálticos. Guzzini defende que o argumento realista não se fortaleceu apenas porque a Guerra Fria acabou, mas também em razão da eclosão de diversos

conflitos após 1989. Segundo Mearsheimer, a Guerra Fria havia apenas congelado os conflitos geopolíticos regionais e domésticos, de forma que, com o seu fim, tais conflitos foram retomados.

O discurso geopolítico toma múltiplas formas, em realidade, tantas quanto forem diversos os interesses e os objetivos nacionais dos Estados. A invasão da Ucrânia, em fevereiro de 2022, exacerbou o aspecto geopolítico das relações internacionais. O ressurgimento da Geopolítica como perspectiva acadêmica legítima passa à prática das relações entre as potências. Em discurso proferido em abril de 2022, quando ocupava o cargo de secretária de Relações Exteriores, Liz Truss defendeu que a "geopolítica estava de volta". Truss avalia que a arquitetura de segurança fracassou e que a OTAN deveria ser fortalecida. O poder geopolítico da economia deveria ser utilizado contra a Rússia, por meio de sanções e do bloqueio ao sistema financeiro global. A Ucrânia deveria receber maior suporte do Ocidente, pois sua vitória seria essencial para a segurança da Europa. A secretária destacou que a China não condenou as ações da Rússia e demandou que o país cumpra as regras internacionais com as quais se comprometeu. Ademais, afirmou que a emergência chinesa não é inevitável e que não se deve assumi-la como tal. Concluiu dizendo que, para garantir uma era de paz, segurança e prosperidade, o Reino Unido buscaria aprofundar suas alianças com OTAN, Five Eyes, AUKUS, Japão, Índia, entre outros para criar uma "Rede da Liberdade", que estaria pronta a agir contra países agressores.

f) BRICS e Geopolítica

A análise geopolítica enfatiza a importância da localização geográfica nas interações entre os países. Os conflitos fronteiriços necessariamente ocorrem na interface entre os países, e alianças militares tendem a ter alcance regional. Nesse sentido, o BRICS flexibiliza o elemento da localização geográfica, para enfatizar a importância dos ditos *monster countries* ou países-baleia, que devido ao seu peso econômico, à sua extensão territorial e à sua grande população podem influenciar a ordem internacional. Essa coalizão seria, segundo Hurrel, uma iniciativa de balanceamento brando (*soft balancing*), com o objetivo de aumentar a margem de manobra dos seus membros e aumentar os custos estratégicos dos EUA. A inclusão da África do Sul reforça o caráter geopolítico do BRICS, uma vez que o país proviria do continente africano, até então ausente do agrupamento, e é o elemento de contato entre o oceano Índico e o oceano Atlântico. Para a Rússia, o BRICS demonstrou ser uma plataforma viável para evitar seu isolamento após a anexação da Crimeia, o que reduz a efetividade das iniciativas ocidentais contra o regime de Putin. Apesar das tensões históricas, a Índia utiliza o BRICS com forma adicional de adensar o relacionamento com a China e com a Rússia e aumentar sua influência geopolítica no *heartland*. O Brasil, por sua vez, pode utilizar o peso estratégico do BRICS e de suas instituições, para aumentar sua influência geopolítica no seu entorno estratégico, que inclui a América do Sul, o Atlântico Sul e a África. Por intermédio da África do Sul no BRICS, por exemplo, articula-se com outros países africanos; e, por meio de encontros de cúpula, como a de BRICS-União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), e do potencial de sinergia entre o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB, na sigla em inglês) e o então Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), articula-se com os países sul-americanos.

Uma análise geopolítica dos BRICS demanda recurso a uma perspectiva não ocidental da disciplina. Nesse aspecto, as perspectivas russa e chinesa são de especial interesse. Para se entender a ação externa da Rússia contemporânea, é preciso compreender as ideias de Alexandr Dugin. Escrito por Dugin, em 1997, a obra *Foundation of Geopolitics: The Geopolitical Future of Russia* revela a visão geopolítica russa predominante. Dugin utiliza as teses de Mackinder e de Mahan

para defender a estratégia russa de expandir sua influência sobre toda a Eurásia. Conceitos como o "eurasianismo" e a competição entre potências "atlanticistas" (*atlanticists*) ou marítimas e potências "telúricas" ou terrestres permeiam a visão geopolítica do autor, que tem trânsito nos meios militares russo e no Kremlin. A Rússia é a potência que ocupa o *heartland* eurasiático, por isso tem a percepção de estar sob permanente assédio das potências marítimas. Dugin defende, portanto, que seu país utilize todos os meios, em especial ferramentas de *sharp power*, para fragilizar seus rivais e suas alianças. Nessa perspectiva, os eixos Moscou-Berlim, Moscou-Tóquio e Moscou-Teerã seriam as pedras angulares da grande estratégia russa, pois, no caso dos dois primeiros, atrairiam aliados tradicionais da OTAN e dos EUA para a esfera russa, e no caso do terceiro eixo criaria um ponto de contato com uma aliança russo-islâmica contra as potências atlanticistas.

No Conceito da Política Externa da Rússia, publicado em março de 2023, há evidente ênfase geopolítica. No documento, a Rússia classifica-se como potência eurasiática e europacífica e enfatiza sua existência milenar histórica e cultural, posicionando-se como defensora de todos os falantes de russo, especialmente fora de suas fronteiras. Em relação ao Conceito de 2016, a linguagem do governo russo é mais explícita em temas securitários, destacando sua necessidade de defesa contra "influências externas destrutivas" e de aprofundar suas relações com a China e outros parceiros da Eurásia, ao invés de fomentar seus laços com a Europa. O fortalecimento do discurso geopolítico é mais um indício das transformações da ordem internacional. O relativo declínio dos EUA, seja pelo seu retraimento, seja pela emergência de outros polos de poder, possibilita a competição geopolítica, tanto no âmbito regional quanto mundial, gerando percepções de ameaças securitárias que, pela Armadilha de Tucídides, tendem a se autorrealizar.

O pensamento geopolítico chinês recebeu influências de várias vertentes geopolíticas, principalmente clássicas, porém, atualmente, é possível perceber a grande influência do confucionismo sobre o discurso oficial. Os valores de harmonia, ordem e hierarquia são centrais no confucionismo, e o principal recorte geográfico confucionista era a diferenciação entre os povos que seguiam seus preceitos, em geral, os *han* que ocupavam as áreas mais importantes do império, e aqueles que não os seguiam, que viviam na periferia chinesa (tibetanos, mongóis e manchus, etc.). Essa diferenciação foi transformando-se ao longo do tempo, até reduzir-se ao elemento cultural. Historicamente, a China via-se como a potência moral e economicamente mais avançada, sendo o centro de um sistema formado por outros Estados que lhe eram tributários. O sistema de Estados tributários pode ser considerado mais como prática de etiqueta e comportamento do que relação de exploração econômica, e refletia o equilíbrio entre moralidade e lucro pregado pelo confucionismo.

O século de humilhações fez ruir a centralidade moral e econômica da China, e o confucionismo foi desprezado até meados da década de 1970, quando o período mais radical do comunismo chinês chegou ao fim. A partir daí, o socialismo chinês retoma seletivamente alguns valores confucionistas, em especial, as ideias de ordem, harmonia e equilíbrio entre moralidade e lucro. Os dois primeiros aparecem na defesa chinesa do estabelecimento de uma comunidade internacional multipolar e harmoniosa. O último fica evidente no propósito cultural da BRI. Segundo o governo chinês, alguns dos conceitos centrais da BRI são o aprendizado mútuo e a complementaridade, para promover o entendimento intercultural, e a integração, para alcançar comunicação eficaz entre várias culturas. A BRI tem evidente fundamento de integração econômica, contudo insere-se no modelo confucionista defendido por Xi Jinping, que equilibra moralidade e lucro, diferente do modelo geopolítico realista de soma zero. Há, na ideologia confucionista, a compreensão do espaço com base em uma hierarquia sinocêntrica do mundo, e a

ideia de se estabelecer um sistema mundial harmonioso e ordenado, em vez de um jogo de soma zero de poder. De toda sorte, em que pese a presença de elementos da tradição confucionista na geopolítica chinesa, a política externa chinesa não pode ser caracterizada como puramente confucionista, pois também inclui elementos de outras culturas políticas e econômicas, entre elas, o marxismo e o neoliberalismo.

g) Rússia: Alexsandr Dugin e a tradição geopolítica autoritária

i. Alexsandr Dugin: breve trajetória de vida e apresentação de algumas de suas ideias.

Para se entender a ação externa da Rússia contemporânea, é preciso compreender as ideias de Alexsandr Dugin. Nascido em 1962, Dugin teve uma trajetória ascendente no ambiente político russo. Nos anos 1980, participou de círculos intelectuais em Moscou focados em misticismo, paganismo e ideias fascistas, o que o aproximou de figuras da Nova Direita Europeia. Mais tarde, especialmente durante a presidência de Vladimir Putin, passou a exercer funções consultivas e obteve reconhecimento oficial. A obra central de Dugin, publicada em 1997, é "Fundamentos da Geopolítica", que exerceu grande influência sobre os militares e as elites políticas russas. Nesse livro, o autor reinterpreta algumas ideias geopolíticas tradicionais e propõe uma alternativa autoritária, de aspiração imperial e de identidade eurasiana, à democracia ocidental.

Dugin, tal como Mackinder, apresenta uma dicotomia entre potências "atlanticistas", os EUA e o Reino Unido, e as "eurasianas", como a Rússia. Diferentemente do autor britânico, contudo, defende a superioridade das potências telúricas/terrestres da Eurásia sobre as tessalônicas/marítimas. Influenciado pela geopolítica alemã de Haushofer, Dugin retrata uma luta espiritual e mística entre os dois tipos de civilizações. Ademais, rejeita o sistema internacional baseado em Estados-nações e a ordem internacional do pós- Segunda Guerra Mundial. Segundo aponta John Dunlop, especialista em Rússia, Dugin acredita que a atual Federação Russa é uma formação transitória do processo geopolítico global e defende a reconstrução de um vasto império continental russo, baseado em nacionalismo ético e na religião ortodoxa, com forma de revitalizar a Rússia após as derrotas geopolíticas de 1989-91. Dugin também promove ideias de geopolítica, incluindo irredentismo e expansionismo, baseado na teoria de *Lebensraum* de Friedrich Ratzel.

Em relação às potências atlanticistas, Dugin argumenta que estas empregam táticas de pressão semelhantes à "estratégia da Anaconda", ou seja, de estrangulamento, para difundir seu modelo político e econômico globalmente. A aplicação dessas práticas, por sua vez, acarreta o enfraquecimento da Rússia. Assim, o projeto de um império russo-eurasiático é compreendido como necessário para a sobrevivência dessa civilização. A fim de realizar esse projeto, Dugin propõe, em "Fundamentos da Geopolítica", o fomento de clivagens internas dos EUA e do Reino Unido, incitando, por meio de propaganda, movimentos sociais pacíficos de grupos diversos a fim de desestabilizar a política doméstica dos países atlânticos. Ademais, defende que a ação externa da Rússia enfoque três eixos principais: Moscou-Berlim, Moscou-Tóquio; e Moscou-Teerã. Essas alianças seriam determinantes, respectivamente, para o futuro da Europa, do Extremo Oriente, e da região ao sul do território russo.

ii. O eixo Moscou-Berlim

Dugin enxerga na Alemanha um parceiro estratégico essencial para a concretização dos objetivos russos na Europa, qual seja, uma unificação do continente sob a liderança de Moscou, no que se configuraria em uma "Finlandização da Europa". A aliança com Berlim seria vital para fortalecer os laços com a Europa Central e libertar o continente do controle dos EUA, representado,

principalmente, pela OTAN. Dada a tradição antiatlanticista da Alemanha e da França, sugere uma aliança entre os dois países para isolar o Reino Unido, tradicional aliado dos EUA. O Brexit, dessa forma, atende aos interesses russos, porque pode ser interpretado como uma diminuição da influência atlântica sobre o continente.

A expansão geopolítica russa sob a aliança eixo Moscou-Berlim abrange a Europa Central, mas também a Europa Oriental e os Bálcãs. Dugin propõe uma divisão de esferas de influência. A Alemanha assumiria um papel preponderante em vastas áreas protestantes e católicas da Europa Oriental. Ao mesmo tempo, a Rússia consolidaria sua influência nos Bálcãs, particularmente em Estados de tradição ortodoxa, como Sérvia e Bulgária. A questão ucraniana figura como um ponto crítico nessas ambições geopolíticas. Nas palavras de Dugin: "*Ukraine as a state has no geopolitical meaning. It has no particular cultural import or universal significance, no geographic uniqueness, no ethnic exclusiveness*”. Dugin chega a admitir que algumas regiões a extremo oeste do território ucraniano poderiam vir a se juntar e formar uma Federação Ocidental Ucraniana, porém adverte que essa região, sob hipótese alguma, poderia estar sobre controle dos países atlanticistas. A maior parte da Ucrânia, no entanto, é considerada pelo autor como parte integral da Rússia Euroasiática. Dugin também ressalta que não há sentido em discutir política continental sem a questão ucraniana ter sido solucionada.

iii. O eixo Moscou-Tóquio

A aproximação entre Rússia e Japão estaria baseada no princípio do inimigo comum, qual seja, os EUA. Dugin também menciona que a relação com a Índia seria importante para conter - e possivelmente desmembrar - a China. Tanto os EUA quanto a China são identificados como ameaças à Rússia. Em 2001, no entanto, em uma entrevista, Dugin foi menos enfático em relação a uma potencial ameaça chinesa. Isso se deve, possivelmente e em alguma medida, à posição de Putin de manter uma relação pragmática com a China. Em 2023, por sua vez, em entrevista ao jornal Majalla, Dugin defendeu uma ordem global multipolar e destacou a China como um polo de poder relevante nessa nova ordem. As opiniões sobre o eixo Moscou-Tóquio de 1997, portanto, devem ser lidas e interpretadas com muito cuidado.

iv. O eixo Moscou-Teerã

A parte mais ambiciosa e complexa do projeto geopolítico de Dugin é em relação à região ao sul do território russo, e o ponto focal seria o eixo Moscou-Teerã. Em suas palavras: "*The idea of a continental Russian-Islamic alliance lies at the foundation of anti-Atlanticist strategy”*. Segundo Dugin, a tradição islâmica compreende a incompatibilidade espiritual entre EUA e religião, uma vez que os países atlanticistas reconhecem no mundo islâmico como um todo um inimigo em potencial. De toda sorte, a aliança também se justifica para conter o perigoso wahabismo da Arábia Saudita e o secularismo turco. Cabe mencionar, também, que a Armênia é considerada uma parceria importante na disputa com a Turquia e com o Azerbaijão, caso este continue sob influência turca. Ademais, a aliança entre Irã e Rússia se justificaria para realizar o antigo sonho da potência euroasiática de obter acesso aos mares quentes.

Em 2023, em entrevista ao jornal Majella, Dugin, por sua vez, deu ênfase à necessidade de união de todo o mundo islâmico para combater a unipolaridade anticristã consumista dos EUA. Em sua opinião, os Estados Unidos utilizam Israel como ferramenta geopolítica dentro de um quadro unipolar. Nas últimas décadas, a potência atlântica vinha tendo sucesso em evitar a união dos muçulmanos em torno da questão palestina por meio do encorajamento à normalização das relações dos países islâmicos com Israel, via Acordos de Abraão. Vladimir Putin se referiu a esses

esforços dos EUA como táticas colonialistas baseadas no princípio de "dividir para conquistar". No contexto da atual guerra em Gaza, contudo, e do apoio irrestrito dos EUA a Israel, as tentativas do país norte-americano perderam sua eficácia. Na opinião de Dugin, trata-se de uma oportunidade de união de todas as forças muçulmanas pela causa palestina, sejam as forças sunitas, xiitas, turcas, iranianas, facções no Iêmen, na Síria, de países fora do Oriente Médio como a Indonésia e também de muçulmanos residentes nos EUA, na Europa, na Rússia e na África. Dessa forma, a posição defendida em 1997 em seu livro a respeito da Arábia Saudita e da Turquia pode ter sido matizada.

h) China: entre a geopolítica clássica e um modelo confuciano híbrido

i. Opinião de alguns analistas ocidentais sobre a ação externa chinesa

Francis Sempa, em seu texto *Look to Classical Geopolitics to Understand China's Challenge*, argumenta que as políticas militar e externa da China indicam uma compreensão da geopolítica clássica e que seus estrategistas militares têm invocado as ideias de Mackinder e de Mahan[12]. Em sua opinião, a Iniciativa do Cinturão e da Rota (BRI, na sigla em inglês) envolve estender a influência econômica e política chinesa pela Ásia Central até a Europa e a África e, simultaneamente, usar seu crescente poder naval para controlar os mares do leste e do sul da China, o oceano Índico e o oceano Ártico em derretimento. Em suma, representaria a tentativa da China de estender sua influência por toda a "Ilha-Mundo". Assim como Hals Brands, Sempa argumenta que a China é um Estado autoritário e que as potências comprometidas com a ordem liberal deveriam reler os clássicos da geopolítica para refinar suas estratégias de contenção chinesa. Um mundo dominado pela China, que possui um repressivo sistema de vigilâncias, que censura, que suprime a liberdade de Hong Kong, que comete violações sistemáticas aos direitos dos uigures e que ameaça tomar Taiwan pela força é, segundo Sempa e Hals, um mundo que não deveria vir a existir.

Além disso, Francis Sempa argumenta que os desígnios chineses não são um enigma, pois o Partido Comunista Chinês (PCCh) teria deixado explícito que o seu objetivo é suplantar os EUA enquanto potência líder mundial e substituir a ordem liberal por uma baseada no sistema autocrático chinês. Esse objetivo pode mesmo ser verdadeiro, mas a presença de uma tradição confuciana na ação externa chinesa seria um desafio à capacidade imaginativa dos ocidentais e deve ser analisada com mais afinco.

ii. A influência confuciana no pensamento geopolítico chinês

A China tem uma tradição confuciana milenar. Durante a revolução comunista de Mao, que se opunha, ao mesmo tempo, ao capitalismo e à tradição, os preceitos confucionistas foram abandonados. Em 1970, porém, eles foram retomados e reinterpretadas pelo PCCh.

A tradição confuciana não é fixa, mas dinâmica. Remonta à dinastia Zhou, que reinou até o século III a.C., e sofreu grandes transfigurações na dinastia Han, quando foi integrada ao repertório político dos governantes, e nas dinastias Tang, Song e Ming, momento no qual foi desenvolvido o "neoconfucionismo". Algumas ideias básicas, porém, são constantes, como a ideia de que apenas os considerados moralmente virtuosos, ou seja, os sábios, são elegíveis para governar. A moralidade individual seria a fonte de legitimidade do político e do Estado. Uma das teorias mais representativas do ativismo moral no Confucionismo é a que pondera a respeito da contradição entre moralidade e lucro. Na primeira fase do confucionismo, a moralidade deveria se

[12] O almirante Liu Huaqing, falecido em 2011, é considerado o "Mahan chinês" e inspirou a necessidade de se desenvolver o poder naval da China.

sobrepor ao lucro; porém, durante a Dinastia Qing (1644 a 1912), é elaborada a ideia de auferir lucro com base na moralidade. Nas palavras do pensador confuciano Yan Yuan: "*The profit that the man of honor values is only the profit from righteousness*".

O pensamento confucionista também contribuiu para a compreensão do espaço por meio da dicotomia "*Hua-Yi*". O melhor critério para distinguir quem é *Hua* de quem é *Yi* é a aceitação do confucionismo, ou seja, um traço cultural. Os que o aceitam são *Hua*, e aqueles que não, por sua vez, são *Yi*. A dinastia Qing, por exemplo, era etnicamente Manchu e *Yi*, mas se tornou *Hua* - apesar de não ter seguido os preceitos confucianos ao perseguir e esquartejar os Han quando chegou ao poder. De toda sorte, como a distinção entre *Hua* e *Yi* não é fixa, os mapas antigos chineses revelam que não há fronteiras demarcando a separação entre os dois mundos, o território é representado como contíguo, e há anotações sob o mapa a respeito das características políticas e sociais das tribos *Yi* representadas. Ademais, com a chegada de estrangeiros, tais como os britânicos, e de ideias nacionalistas, os *Yi* passaram a ser associados aos estrangeiros, e os *Hua* se tornaram todos os habitantes do território da nação chinesa.

Ning, Sharp e Shaw dedicam-se a, por meio da herança confucionista, tentar interpretar a mentalidade chinesa em suas relações internacionais. Os autores argumentam que a estrutura espacial do pensamento confuciano se desdobra em um tipo de pensamento geopolítico que pode ser identificado em dois aspectos. O primeiro refere-se a uma hierarquia sinocêntrica do mundo, na qual os Hua estariam o centro[13] e seriam moralmente superiores, enquanto os *Yi* seriam os bárbaros periféricos. O segundo é a ideia de se estabelecer um sistema mundial harmonioso e ordenado em vez de um jogo de soma zero de poder. Isso se explica porque, embora, na estrutura geopolítica sinocêntrica, os *Yi* sejam obrigados a prestar homenagem aos *Hua*, a homenagem pode ser um símbolo de etiqueta social, em vez de uma relação direta de exploração econômica. É preciso, contudo, diferenciar a narrativa da prática. Por mais que o confucionismo pregue uma ordem harmoniosa e a retidão moral, em todas as dinastias da história da China houve guerras e conflitos de toda espécie entre os *Hua* e os *Yi*.

De toda sorte, na China pós-1970, estão presentes elementos dessa tradição confucionista. Na maioria dos discursos geopolíticos atuais, por exemplo, as autoridades governamentais chinesas têm aplicado a ideia de harmonia, inclusive no conceito de construção de um futuro compartilhado para a humanidade. Um dos objetivos por detrás da inclusão desse conceito é o de mitigar a percepção de que a ascensão chinesa é uma ameaça ao panorama geopolítico global. Outrossim, as elites dirigentes se apropriam do confucionismo para reforçar a ideia de um excepcionalismo chinês, assim como para diferenciar a China do Ocidente e do comunismo de estilo soviético. De acordo com esse discurso, a China seria um ator global que age impulsionado pela moralidade e pela busca por uma ordem harmoniosa.

A BRI, por sua vez, pode ser interpretada não só pela perspectiva da geopolítica clássica, como o quis Sempa, mas também com base na doutrina confucionista, que, conforme argumentam Ning, Sharp e Shaw, foi fonte de inspiração para a iniciativa. No confucionismo, as interações entre diversas entidades políticas são concebidas como conexões mentais, priorizando valores morais sobre interesses materiais (equilíbrio entre moralidade e lucro), o que é uma dimensão importante da BRI. Ademais, embora a iniciativa enfatize uma cooperação econômica com uma espacialidade fluida, sua essência fundamental permanece enraizada em uma dimensão cultural, ecoando a base principal do confucionismo na distinção entre o que é *Hua* e o que é *Yi* na antiga China.

---

[13] Isso ressoa no próprio significado de China. Eles se entendem como "império do meio/centro".

De toda sorte, em que pese a presença de elementos da tradição confucionista na geopolítica chinesa, esta não pode ser caracterizada como puramente confucionista. Por isso, Ning, Sharp e Shaw defendem o modelo de uma geopolítica confucionista híbrida. O fato de o confucionismo ser dinâmico e maleável permitiu a inclusão e a adaptação de outras culturas políticas e econômicas, entre elas o marxismo e o neoliberalismo. Por exemplo, apesar de constituir um tabu nas discussões oficiais, é difícil negar a influência do neoliberalismo na economia chinesa, especialmente a partir da abertura econômica e das reformas dos anos 1970. Ademais, a geopolítica moderna (ou clássica) não anula a contribuição da tradição confuciana, e as tensões entre as duas poderiam levar a uma nova compreensão da geopolítica, especialmente no contexto chinês. O modelo confucionista híbrido pode ser uma lente de análise para se compreender o papel único da China no mundo contemporâneo.

Liu Xin, por seu turno, em *Towards a Confucian Geopolitics: A Critical Remark*, reconhece que o artigo de Ning, Sharp e Shaw é uma tentativa provocativa e bem-vinda de abordar o pensamento estratégico não ocidental, mas alerta para os perigos de uma abordagem cultural simplificada, o que poderia negligenciar as complexidades políticas e históricas subjacentes. Para Liu, por exemplo, a dicotomia *Hua* e *Yi* é uma simplificação que não consegue explicar as tramas políticas e os métodos de resolução de conflitos empregados ao longo da história chinesa.

II. Aspectos básicos das Teorias Clássicas das Relações Internacionais

a) As Relações Internacionais como campo de estudos

i. As "relações internacionais"

O termo "relações internacionais", em caixa baixa, diz respeito ao conjunto de interações desenvolvidas entre unidades políticas (precipuamente Estados). O marco histórico adotado para os estudos acadêmicos é a Paz de Vestfália, de 1648, tida como mito fundacional. Sob os termos de Vestfália, há três princípios fundamentais:

1) territorialidade: a humanidade é organizada, principalmente, entre comunidades políticas territoriais exclusivas, com fronteiras delimitadas;
2) soberania: dentro de suas fronteiras, o Estado ou governo tem mandato de autoridade legal supremo, incondicional e exclusivo; e
3) autonomia: o princípio da autodeterminação ou autogoverno cria países como continentes autônomos da atividade política, social e econômica dentro dos limites que separam a esfera doméstica da exterior – fora, prevaleceria a anarquia, dada a ausência de governo mundial.

ii. As Relações Internacionais (RI)

O termo Relações Internacionais (RI), em caixa alta, diz respeito a uma área específica do conhecimento. A formação da disciplina remonta ao período do imediato pós-Primeira Guerra Mundial, com a cátedra Woodrow Wilson, na Universidade de Aberystwyth, no País de Gales, estabelecida em 1919. As primeiras preocupações, diante da multidisciplinaridade do tema, foram relativas à definição do objeto de estudo da disciplina e de seu caráter normativo. As RI, enquanto campo de estudos, têm suas origens na filosofia política clássica. Os primeiros temas abordados estavam relacionados à paz e à guerra (convergência entre a ordem multilateral e a disciplina acadêmica). Outras temáticas que ganharam espaço com o tempo foram a interdependência, a globalização, a governança global e os bens públicos globais.

iii. Teoria das Relações Internacionais (TRI)

Teoria, segundo Mingst, é o conjunto de proposições e conceitos que procura explicar fenômenos especificando as relações entre os conceitos. A teoria tem quatro funções:

1) descrever: a partir do momento em que se veste certa lente teórica, consegue-se selecionar fatos de maneira consistente a descrever certo processo a partir de parâmetros conceituais;
2) explicar: além de descrever, a teoria permite ligar os fatos por relações de causa e consequência;
3) prever: a teoria pode ser usada para prever o que acontecerá com base nos parâmetros de hoje e ontem; e
4) prescrever: a teoria pode orientar os tomadores de decisões a adotarem a melhor alternativa com base nas análises de conjuntura.

iv. Níveis de análise nas RI

Cumpre apontar que, grosso modo, há três níveis de análise nas RI:

1) Sistema internacional: é o nível externo, mais amplo, e abrange a formação de alianças e o estabelecimento de normas e regras, no qual prevalecem organizações intergovernamentais e, cada vez mais, agentes não estatais, como corporações multinacionais e organizações não governamentais;
2) Estado: é o nível intermediário e abrange a atuação do governo, a influência da economia, os grupos de interesse domésticos e a questão do interesse nacional;
3) Indivíduo: é o nível mais interno e abrange a influência da personalidade dos atores individuais, suas escolhas, percepções e atividades.

v. Ordem internacional e sistema internacional

Embora o senso comum possa tratá-los como sinônimos, ambos os conceitos são distintos nas RI. De um lado, ordem internacional seria um conceito de caráter mais jurídico, regido pela lógica do Direito, sob o prisma do qual são estudados os sujeitos internacionais, em concepção mais restritiva, e a maneira com a qual os objetivos elementares desses sujeitos são promovidos. Na ordem internacional, busca-se cooperação conjunta entre dois ou mais sujeitos em torno de algum tema, acordo ou agenda, o que dá a origem à classificação dessas atividades com base no número de partes envolvidas nas iniciativas de cooperação, que vão do bilateralismo ao multilateralismo, sendo o unilateralismo, por exclusão, relativo a posições tomadas por uma única entidade.

De outro lado, sistema internacional é um conceito mais político, regido pela lógica do poder, sob o prisma do qual são estudados os atores internacionais, em concepção mais abrangente, e as relações de poder entre eles. No sistema internacional, dá-se importância ao poder exercido por cada parte, desde a unipolaridade dos Estados Unidos (EUA) percebida em parte da década de 1990, passando pela bipolaridade dos anos da Guerra Fria até a multipolaridade apregoada por várias das potências emergentes nos dias de hoje. Embora se reconheça disjunção relativa entre o poder e a ordem internacionais contemporâneos, conforme questão discursiva do CACD 2015, em citação célebre de Celso Amorim, "o multilateralismo é expressão normativa da multipolaridade".

Para mais detalhes sobre ordem internacional e sistema internacional, ver a seção sobre ordem internacional mais adiante neste capítulo.

vi. Cinco conceitos fundamentais de um sistema de Estados

Jackson e Sorensen trazem cinco conceitos fundamentais do sistema de Estados ou internacional, traçando correspondências com TRI:

1) Segurança: trata da proteção dos cidadãos – ou do Estado – de ameaças internas e externas;
2) Liberdade: pode ser individual ou nacional (independência e autodeterminação, por exemplo);
3) Ordem: diz respeito a como se organizam as relações internacionais, para garantir aos países estabilidade e previsibilidade;
4) Justiça: corresponde à defesa de princípios éticos e do cumprimento dos direitos humanos (civis, políticos, sociais e econômicos); e
5) Bem-estar: versa sobre a prioridade à prosperidade e ao bem-estar socioeconômico.

Aos cinco conceitos, podem ser relacionadas quatro grandes correntes teóricas de RI, conforme a tabela abaixo:

Segurança	Realismo	Política de poder; equilíbrio de poder; guerra.
Liberdade	Liberalismo	Cooperação; paz; progresso.
Ordem e Justiça	Escola Inglesa (racionalismo)	Interesses comuns; regras compartilhadas; instituições.
Bem-estar	Economia Política Internacional	Desenvolvimento; pobreza; igualdade

vii. Os "grandes debates"

Para fins didáticos, estabeleceu-se uma organização – não consensual – com base na sequência cronológica de debates teóricos. Cumpre ressaltar que, contudo, nem sempre se configurou um debate com posições contrapostas. Ademais, é uma classificação bastante simplista, excluindo outras perspectivas que existiam em cada período. De toda forma, podem-se citar quatro "grandes debates" de TRI:

1) Primeiro grande debate: epistemológico e ontológico; contrapôs Realismo e "Idealismo";
2) Segundo grande debate: de natureza metodológica; contrapôs tradicionalistas e behavioristas-cientificistas;
3) Terceiro grande debate: ontológico e epistemológico; interparadigmático; e
4) Quarto grande debate: epistemológico, ontológico e metodológico; contrapõe Positivistas-Racionalistas e Pós-Positivistas/Reflexivistas.

b) Realismo

i. Precursores do Realismo

O Realismo, ao longo da história, mostrou-se a corrente mais influente das TRI. Entre os autores que estabeleceram bases conceituais para o Realismo, podem ser citados:

1) Sun Tzu, em *A Arte da Guerra*, apontou a guerra como questão vital para o Estado;
2) Tucídides, autor de *História da Guerra do Peloponeso*, indicou a natureza egoísta dos interesses das cidades-Estado, além das assimetrias e do equilíbrio de poder; foi pioneiro na identificação da anarquia internacional; e, por fim, versou sobre a preponderância do poder sobre a moral;
3) Maquiavel, autor de *O Príncipe*, mostrou uma visão pessimista da natureza humana, apregoou a centralidade do poder, do equilíbrio de poder e das alianças, diagnosticou a sobreposição da razão de Estado à moral e, por fim, mencionou a busca da sobrevivência do Estado e a consideração do mundo como ele é;
4) Armand du Plessis, o Cardeal de Richelieu e primeiro-ministro da França durante o Antigo Regime, também deu ênfase à razão de Estado e prioridade ao interesse nacional;
5) Thomas Hobbes, autor de *O Leviatã*, mostrou uma visão pessimista da natureza humana e destacou conceitos como soberania e estado de natureza em um ambiente anárquico; e

6) Clausewitz, em seu *Da Guerra*, deu centralidade à preocupação com a segurança nacional, à guerra como princípio gerador e formador das relações sociais e à guerra como a continuação da política por outros meios.

ii. Pontos fundamentais do Realismo

Os Estados são os únicos atores relevantes das RI, sua unidade básica de análise, e sua coletividade compõe o sistema internacional. Os Estados são considerados agentes racionais, que aplicam considerações de custo-benefício para maximizar sua utilidade: em geral, poder. A sobrevivência é o fim último dos Estados, portanto há grande ênfase em questões de segurança.

Alguns autores mencionam os chamados "três S":

1) soberania: Estado/"*statism*";
2) sobrevivência: disputa por poder no sistema internacional anárquico; e
3) segurança: dimensão militar/autoajuda.

iii. O poder como coração das RI

No Realismo, o poder é conceito central, seja como poder militar (a guerra vista como *ultima ratio*, último recurso das RI), poder econômico (que sustenta o militar), ou poder sobre a opinião (confere legitimidade aos atos internacionais, além de fazer o mesmo no que concerne ao âmbito doméstico, convencendo a população dessa legitimidade).

iv. Autores importantes do Realismo Clássico

Edward H. Carr: Autor de *Vinte Anos de Crise 1919-1939* (1939), obra inaugural do realismo clássico nas TRI. O título remete ao contexto do entreguerras (política de apaziguamento fracassando no controle de Hitler). Carr não produz uma teoria sistemática, mas, sim, uma crítica ao "idealismo utópico" dos liberais. Suas principais contribuições e conceitos são: o Estado é o único ator relevante das RI, pois organizações como a Liga das Nações (LDN) sempre estarão subordinadas ao interesse nacional; o poder motiva a ação dos Estados; a sobrevivência e a adaptação ao sistema internacional estão acima da moral.

Hans Morgenthau: Autor de *Política Entre as Nações* (1948), obra escrita no imediato pós-Segunda Guerra. Suas principais contribuições e conceitos são: a política segue leis objetivas, frutos da natureza humana; o interesse dos Estados é sempre definido em termos de poder; a ideia de interesse traduzido em poder é uma categoria objetiva de validade universal (embora dependa de contexto); princípios morais universais não se podem aplicar aos Estados, sendo limitados a tempo e lugar (ética *vs.* ética política); aspirações morais de uma nação em particular não se podem identificar com os preceitos morais que governam o universo; a esfera política é autônoma, não estando subordinada a qualquer outra, assim como há autonomia entre políticas interna e externa; sugere o conceito de ganhos de soma-zero.

John Herz: Autor de *Internacionalismo Idealista e o Dilema de Segurança* (1950). A ideia do dilema de segurança envolve o temor da destruição por parte de outros indivíduos ou Estados, o que leva os países a armar-se, encadeando processo de corrida armamentista. Para Herz, a segurança é um jogo de soma zero, e há um círculo vicioso entre busca por segurança e acúmulo de poder.

Raymond Aron: Autor de *Paz e Guerra entre as Nações* (1962). Sua obra tem como base a História e é influenciada pela Sociologia. Aron distingue relações domésticas e internacionais na delimitação do campo de estudo, e coloca as relações interestatais como centro das RI. Os Estados seriam guiados por interesses próprios, e não por normas e leis. Para Aron, diplomacia e guerra são faces da mesma moeda. Nesse contexto, o medo da eliminação é fator de contenção à ação dos Estados, sobretudo na era termonuclear.

George Kennan: Autor de *As Fontes da Conduta Soviética* (1947), obra inspirada no famoso "Longo Telegrama" que escreveu. Trata da política de contenção (das tendências expansionistas) "paciente, firme e vigilante" contra a União Soviética (URSS), no contexto do início da Guerra Fria. Para Kennan, contenção não pressupõe necessariamente militarização. A obra foi inspiração para o Plano Marshall.

Henry Kissinger. Ex-secretário de Estado dos EUA e autor de vasta obra, sendo difícil mencionar alguma em especial que tenha tido impacto relevante para o Realismo nas RI. Kissinger defende a ideia de legitimidade da ordem internacional em função da aceitação pelas grandes potências, e vê a política internacional como principal determinante da atuação diplomática dos Estados. Para Kissinger, questões de opinião pública, moralidade e princípios seriam consideradas irrelevantes e, em muitas situações, contraproducentes. Além de secretário de Estado, foi também conselheiro de segurança nacional dos EUA. Kissinger valoriza um "pentagrama de poder" ou uma "pentarquia" (nas palavras de Araújo Castro), agregando a China, a Alemanha Ocidental (ou a Europa) e o Japão às duas superpotências (EUA e URSS). Para Kissinger, esses cinco países teriam papel central na gestão – e no congelamento – do sistema internacional.

v. Realismo Estrutural/Neorrealismo

Parte do chamado "terceiro grande debate", o Realismo Estrutural busca compreender a política internacional a partir de dois fundamentos teóricos: o caráter científico (e elegante) da "boa teoria" nas RIv e a abordagem sistêmica/estrutural. Os pressupostos da teoria também são importantes, e derivam em grande parte do realismo clássico. No Realismo Estrutural, os Estados são os principais atores das RI e interagem de forma negativa (a regra é o conflito), num sistema internacional anárquico, e a busca da ordem se dá pelo equilíbrio de poder. Entre as diferenças entre realistas e neorrealistas, as principais são nível de análise (Estado *vs.* sistema) e interesse dominante dos atores (sobrevivência/dominação *vs.* poder).

vi. Autores importantes do Realismo Estrutural

Kenneth Waltz: Autor de *O Homem, o Estado e a Guerra* (1959), em que introduz a ideia das três imagens e níveis de análise, e destaca o papel da estrutura anárquica e do nível sistêmico. Waltz é expoente do chamado "Realismo Defensivo", no qual os Estados buscam manter sua posição no sistema internacional, evitando desequilibrar a balança de poder (*statu quo*, estabilidade) e preservando sua segurança. Waltz também escreveu *A Estabilidade do Mundo Bipolar* (1964), em que estava convencido da estabilidade de um sistema com dois polos no âmbito da Guerra Fria, acreditando que seria muito difícil qualquer mudança. Em sua *Teoria da Política Internacional* (1979), obra em que se percebe o impacto da revolução behaviorista (parte do chamado "segundo grande debate"), Waltz defende uma teoria sistêmica e não reducionista. Para o autor, a busca pelo poder não seria decorrente da natureza humana, sendo consequência do ambiente e do sistema, este passando a ser um nível de análise. No sistema, as unidades cumpririam

as mesmas funções, e as diferentes características dos Estados não explicam por si o sistema. O sistema internacional, para Waltz, se caracteriza pela anarquia e pela distribuição do poder relativo entre as unidades, não é a mera soma das unidades que o compõem e molda o comportamento dos Estados via competição e socialização (precedência ontológica da estrutura). Nesse cenário, o ambiente anárquico e a desconfiança dificultariam possibilidades de cooperação.

Stephen Walt: Autor de *As Origens das Alianças* (1987), Walt é tido como autor do "Realismo Defensivo", mas também pode enquadrar-se como realista neoclássico. O autor refina a ideia de "balança de poder", valendo-se do conceito de "balança de ameaças" como fator explicativo da formação de alianças (por meio de *balancing* – busca de equilíbrio por vias internas ou externas – ou *bandwagoning* – adesão a alianças fortes, a reboque). Para Walt, a ameaça externa seria uma função de quatro fatores: poder agregado, proximidade geográfica, poder ofensivo e intensões agressivas.

John Mearsheimer: Autor de *De Volta para o Futuro: Instabilidade na Europa após a Guerra Fria* (1993). Para o norte-americano, a estrutura sistêmica bipolar seria mais estável que a multipolaridade, e a Guerra Fria teria contribuído para a pacificação da Europa. Para Mearsheimer, o neorrealismo não se circunscreve ao período bipolar sob EUA e URSS entre as décadas de 1950 e 1980. Em *A Tragédia da Política das Grandes Potências* (2001), Mearsheimer parte das premissas de: anarquia, capacidade militar ofensiva das potências, incertezas acerca das intenções militares, sobrevivência como objetivo principal, e grandes potências como atores racionais. O poder, para o autor, tem expressão concreta, por meio de território e armamentos, e potencial, por meio da economia e da demografia. Consideradas as premissas apresentadas, Mearsheimer não considera racional a busca apenas de "um montante apropriado de poder". Trata-se do "Realismo Ofensivo", no qual a sobrevivência se dá em função da maximização de poder e da busca por hegemonia. Nesse cenário, as grandes potências tendem a ser, no máximo, "*hegemons* regionais", pois a existência de grandes corpos marinhos impediria a formação de um "*hegemon* mundial". Assim, o mundo estaria condenado à competição entre as grandes potências, na busca por ganhos de poder relativo.

c) Liberalismo

i. Precursores do Liberalismo

Entre os autores que estabeleceram bases conceituais para o Liberalismo, podem ser citados:

1) Hugo Grócio, autor de *O Direito da Guerra e da Paz*, defendeu o direito natural e o direito das nações, sendo base para o direito internacional e a guerra justa;
2) John Locke, em seu *Segundo Tratado sobre o Governo Civil*, desenvolveu as ideias de liberalismo político e liberdades individuais, propriedade privada e progresso;
3) O abade de Saint-Pierre, em seu *Projeto para Tornar a Paz Perpétua na Europa*, apresentou o primeiro projeto de paz universal e de união entre Estados europeus;
4) Emer de Vattel, em *Direito das Gentes*, fez a primeira menção de uma comunidade universal com obrigações mútuas;
5) Montesquieu, em *O Espírito das Leis*, indicou a paz como efeito natural do comércio
6) Jean-Jacques Rousseau, autor de *Do Contrato Social*, defendeu a bondade inerente do homem e contrato social;

7) Adam Smith, em seu *A Riqueza das Nações*, afirmou que o autointeresse gera resultados positivos;
8) Immanuel Kant, autor de *À Paz Perpétua*, destacou a importância das regras morais e dos imperativos éticos, além de uma federação de Estados democráticos, constitucionais e republicanos, o que conduziria à paz perpétua.

ii. Pontos fundamentais do Liberalismo

O Liberalismo clássico (ou utópico, ou, ainda, idealismo) foi a segunda grande corrente das TRI, contrapondo-se ao Realismo no chamado "primeiro grande debate". Há no Liberalismo o reconhecimento do caráter anárquico do sistema internacional. Para a corrente, está mantida a centralidade do Estado, mas também há a centralidade do indivíduo. Distinção notável com relação ao Realismo está no otimismo com relação à natureza e a razão humanas e ao progresso, assim como na confiança na efetividade das normas como reguladoras da conduta. Para os autores liberais, em regra, as preferências determinam comportamento estatal; ademais, há a valorização do livre comércio, da democracia e da opinião pública como ferramentas de promoção da paz. Por fim, há ênfase nos ganhos absolutos e na paz como jogo ganha-ganha, e temas de *low politics*, como cultura, passam a ser mais valorizados.

iii. Autores importantes do Liberalismo Clássico

Norman Angell: Autor de *A Grande Ilusão* (1910), obra na qual o britânico aponta que a corrida armamentista europeia, sobretudo de ingleses e alemães, remete à crença universal na expansão territorial como forma de abrigar população crescente e indústria em desenvolvimento. Havia a crença, à época, de relação presumida entre prosperidade da nação e seu poder político; nessa competição, o vencedor será quem tiver mais força militar, enquanto os mais fracos sucumbem, visão hobbesiana. Angell discorda completamente dessa crença e busca mostrar que ela está ultrapassada. Para o autor, indústria e comércio não dependem mais da expansão de fronteiras políticas, e fronteiras políticas e econômicas não precisam necessariamente ser coincidentes. O poder militar é fútil do ponto de vista social e econômico, não tendo necessária relação com a prosperidade de seu povo. Ademais, seria impossível para um país apropriar-se de outro pela força do comércio ou bem-estar, ou enriquecer, impondo-lhe pela força sua vontade. A guerra, assim, não alcançaria objetivos postulados como aspiração universal, sendo economicamente inútil, pois a destruição decorrente fere o crédito e os contratos comerciais, além de comprometer o comércio e as finanças internacionais. Para Angell, o reconhecimento desses fatos poderia ser usado para solucionar as dificuldades da corrida armamentista: ou seja, a interdependência econômica seria a garantia para a não eclosão de novos conflitos.

Woodrow Wilson: Autor d'*Os Quatorze Pontos* (1918), quando presidente dos EUA. Os principais temas destacados por Wilson incluem: o fim dos acordos secretos, na defesa de uma diplomacia franca sob os olhos públicos; a liberdade absoluta de navegação nos mares e águas fora do território nacional, na paz e na guerra, salvo os mares fechados no todo ou em parte por ação internacional em cumprimento de pactos internacionais; a abolição, na medida do possível, das barreiras econômicas entre os países e estabelecimento de igualdade das condições de comércio entre as nações que consentem com a paz e com a associação multilateral; garantias da redução dos armamentos nacionais até o menor nível para garantir a segurança nacional; reajuste livre, aberto e imparcial da política colonialista, baseado na observação do princípio de que a soberania

dos interesses das populações colonizadas deve ter o mesmo peso dos pedidos equiparáveis dos colonizadores; por fim, a criação de associação geral sob pactos específicos para o propósito de fornecer garantias mútuas de independência política e integridade territorial dos grandes e pequenos Estados, que viria a ser a LDN.

iv. Autores importantes do Funcionalismo e Neofuncionalismo

David Mitrany: Autor de *Um Sistema de Paz Funcional* (1943), defende a ideia do "liberalismo de interdependência". Para Mitrany, cumpre haver distinção entre *high* (temas de segurança e, em certa medida, econômicos) e *low politics* (alguns temas econômicos, mas, sobretudo, temas culturais e sociais), havendo tendência de cooperação em temas técnicos desta última. Trata-se de abordagem sociológico-funcional, contrapondo-se à ideia político-constitucional. A forma segue a função, e há a defesa da substituição do Estado-Nação por um sistema de agências funcionais. Para Mitrany, o aumento da interdependência pode levar à paz.

Karl Deutsch: Autor de *Comunidade Política e a Área do Atlântico Norte* (1957) e representante inicial do chamado "Liberalismo Sociológico" e da revolução behaviorista. Para Deutsch, atividades funcionais transnacionais ajudam a criar identidades e valores comuns entre pessoas e Estados diferentes, oferecem vantagens mútuas de cooperação e conduzem a relações pacíficas. Cita também a ideia de "comunidade de segurança" (existência de garantia efetiva de que não há conflito entre seus integrantes). Para Deutsch, a formação de comunidades (transnacionais) de segurança requer elementos materiais e simbólicos (cultura comum) que geram a "sensação de pertencimento". A comunidade política, para o autor, será uma comunidade de segurança quando houver inexistirem expectativa ou preparação para a guerra como meio de solução de disputas interestatais.

Ernst Haas: Autor de *A Unificação da Europa* (1958). Menciona a ideia de *spillover*: a cooperação em *low politics* pode transbordar para outros temas. Haas incorpora a dimensão política às análises das dinâmicas da integração e maiores concessões ao federalismo (entidades supranacionais).

v. Autores importantes do Neoliberalismo: Liberalismo de Interdependência e Liberalismo Institucional

Robert Keohane e Joseph Nye: Autores de *Relações Transnacionais e Política Mundial* (1971), também obra seminal do "Liberalismo Sociológico". Os autores valorizam a multiplicidade de novos atores (não estatais) no sistema internacional. Para Keohane e Nye, o poder pode ser exercido não apenas pela força militar, mas também por mecanismos financeiros e comerciais. Em *Poder e Interdependência* (1977), inauguram o chamado "Liberalismo de Interdependência". Segundo os autores, entende-se por interdependência "situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre atores em diferentes países". Há também os conceitos de sensibilidade (propensão a sofrer os efeitos/custos impostos pelo exterior antes que políticas corretivas sejam efetuadas) e vulnerabilidade (propensão a sofrer efeitos impostos pelo exterior mesmo após as políticas serem alteradas). Ademais, a interdependência pode ser simétrica (entre entes aos quais os efeitos de sensibilidade e vulnerabilidade se aplicam de maneiras relativamente equivalentes) ou assimétrica (quando esses efeitos se dão em medidas diferentes). A ideia de interdependência complexa, por sua vez, pressupõe a existência de diversos canais de contato entre as sociedades para além das relações intergovernamentais. Nesse cenário, a fronteira entre o

doméstico e o internacional se torna difusa, com o desenvolvimento de agenda múltipla e conectada, na qual não há hierarquia entre os temas debatidos e o uso da força se torna menos útil. Por outro lado, a interdependência gera custos inevitáveis e pode ser fonte de conflitos e recurso de poder; nesse cenário, organizações e regimes internacionais permitem administrar conflitos. É possível citar outras obras de Robert Keohane, como *Depois da Hegemonia* (1984) e *Alcançando Cooperação sob Anarquia* (com Robert Axelrod, 1985).

No que se convencionou chamar-se "Liberalismo Institucional" ou "Institucionalismo Neoliberal", Keohane se vale da teoria dos jogos e da escolha racional e, agora, há o compartilhamento da anarquia, da centralidade do Estado racional e unitário e do sistema como nível de análise como elementos compartilhados com o neorrealismo. No ambiente anárquico, porém, a cooperação é possível no ambiente anárquico, com o processo de decisão sendo regido por lógica autointeressada e racional e por meio de um processo político negociado de ajuste de preferências. A interdependência gera instituições para aumentar a transparência, reduzir custos e assimetrias de informações, introduzir sanções a desvios de comportamento esperado e modificar expectativas. Contudo, as instituições não são necessariamente instrumentos das grandes potências: embora a existência de um *hegemon* possa ser útil para o estabelecimento de instituições e regimes, não é fundamental para a sua manutenção tampouco facilita necessariamente a continuidade da cooperação. Por fim, as instituições podem funcionar bem mesmo em situações de declínio hegemônico.

vi. Autores importantes do Liberalismo Republicano

Michael Doyle: Autor de *Kant, Legado Liberal e Relações Exteriores* (1983). Ajudou a popularizar a Teoria da Paz Democrática, segundo a qual: democracias liberais não entram em guerras umas com as outras ("paz separada"); democracias solucionam pacificamente seus conflitos entre si; democracias possuem fundação moral (compromisso normativo com os direitos humanos) e cultura política comuns; e democracias cooperam e são interdependentes economicamente.

Francis Fukuyama: Autor de *O fim da história e o último homem* (1992), no qual argumenta que, com o fim da Guerra Fria, a prevalência da democracia liberal ocidental seria o ponto final da evolução sociocultural humana e a forma final do governo humano. Para mais detalhes sobre Fukuyama, ver a seção sobre contribuições teóricas de autores específicos.

d) Marxismo

i. Pontos fundamentais do Marxismo

Outra vertente das TRI diz respeito à aplicação de ideias marxistas às relações internacionais. Cumpre lembrar que, até por questões de encadeamento temporal, Karl Marx não se dedicou ao estudo do desenvolvimento do capitalismo em nível internacional ou do Estado como ator do sistema internacional e não fez contribuição significativa para o estudo das relações internacionais, embora tenha impulsionado uma estratégia revolucionária internacional.

Para o Marxismo nas RI, a história é concebida como processo governado por contradições associadas à organização da produção material: formações históricas, como o capitalismo, resultam do desenvolvimento contraditório das relações de produção. Política e economia, assim,

são conceitos indissociáveis na análise, o que ajuda a compreender a interligação entre o marxismo e a corrente Economia Política Internacional (EPI).

Nos estudos, ganha importância a categoria “classes”: a luta de classes é fonte primária de conflitos; e há uma classe capitalista organizada internacionalmente, diferentemente do proletariado. A emancipação depende, assim, da superação da alienação: os seres humanos são agentes da própria história, mas sob condições que não são de sua própria escolha.

ii. Autores e obras importantes do Marxismo: Imperialismo

Vladimir Lênin: Escreveu *Imperialismo: Fase Superior do Capitalismo* (1917). Lênin desenvolveu debate com outros teóricos “globalistas” sobre as crises do capitalismo e o imperialismo: dentro do campo socialista, com Kautsky e Rosa Luxemburgo; no campo liberal, com Hobson. Para Lênin, o processo revolucionário em escala internacional depende da contradição entre as nações capitalistas. O Estado nacional ganha relevância como ator do sistema internacional (que assume “consciência de classe”), em vez das classes sociais. Na obra de Lênin, o Imperialismo (expansionismo) é expressão do capitalismo monopolista: na fase superior do capitalismo, os antagonismos de classe e nacionais (Estados oprimidos e opressores) se cruzam. Nesse contexto, colônias são fundamentais para a exportação do capital excedente e para a estabilização da tendência de queda da taxa de lucro diante das crises de superprodução; o excedente nos novos mercados permite cooptar o proletariado (aristocracia operária) e retardar o processo revolucionário. Por fim, o Imperialismo leva à guerra entre as potências.

iii. Autores e obras importantes do Marxismo: Teoria da Dependência

Os autores da Teoria da Dependência não foram um corpo homogêneo. Nem todos os teóricos da dependência estão afiliados ao Marxismo (a exemplo de Raúl Prebisch, Celso Furtado, Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto). Entre os teóricos que se utilizam de bases marxistas estão André Gunder-Frank, Theotônio dos Santos, Samir Amin e Immanuel Wallerstein.

Para a Teoria da Dependência, o subdesenvolvimento é produto do desenvolvimento das economias capitalistas centrais: em abordagem sistêmica, os autores tecem críticas à “teoria da modernização”, a exemplo da existência de divisão internacional do trabalho entre centro e periferia. Nesse cenário, a dependência perpetua o subdesenvolvimento, com os excedentes econômicos sendo transferidos da periferia para o centro. O subdesenvolvimento, na Teoria da Dependência, é expressão da luta de classes: Estados dependentes são instrumento da dominação da burguesia internacional, e problemas nacionais são expressão da exploração do proletariado da periferia pela burguesia do centro.

Assim, o desenvolvimento nacional autônomo somente seria alcançado por meio da luta anti-imperialista: o Estado (novamente como instrumento) tem papel central para promover a acumulação interna e resistir às pressões externas; processos de libertação nacional refundarão o Estado, fazendo com que ganhe importância o papel das alianças externas entre países do Terceiro Mundo. O objetivo final envolve a necessidade de romper ou limitar laços com o mercado mundial capitalista.

iv. Autores e obras importantes do Marxismo: Sistema-Mundo

Immanuel Wallerstein: Autor de *O Sistema-Mundo Moderno* (1974), é possivelmente o principal nome da Teoria da Dependência. Por meio de teoria estruturalista e sistêmica, Wallerstein desennvolve o Sistema-Mundo como nível de análise: o sistema internacional é concebido como uma única estrutura integrada sob a lógica da acumulação capitalista, que não necessita incluir territorialmente o mundo todo; nesse cenário, o processo de acumulação de capital desenvolve-se de maneira distinta no tempo e no espaço. Há duas possibilidades de configuração do Sistema-Mundo: impérios mundiais ou economias mundiais. Para Wallerstein, o comércio atua como veículo para trocas desiguais e transferência de excedentes. A concepção do Sistema-Mundo como nível de análise ajuda a explicar o processo de constante evolução do capitalismo, a despeito das crises; por outro lado, as crises permitem ascensão de potências emergentes (a exemplo do que se viu na grande crise de 2008). No limite, para Wallerstein, o sistema capitalista será vítima de seu processo sucesso e entrará em colapso.

Na obra de Wallerstein, os Estados estão organizados hierarquicamente e agem sob as condicionantes de sua posição na divisão internacional do trabalho. Os Estados podem estar no centro, na semiperiferia ou na periferia. Cumpre certo destaque à semiperiferia, que abriga países com certa industrialização, alguma diversificação econômica e com papel intermediário entre as duas outras categorias; a semiperiferia permite ascensão da periferia, mas também modera as contradições entre esta e o centro, sendo assim "correias de transmissão" entre os interesses de classes. Por fim, os conflitos de classe atravessam as fronteiras estatais, mas não se configuram como conflitos entre Estados.

e) Escola Inglesa: Racionalismo

i. Pontos fundamentais da Escola Inglesa

A chamada Escola Inglesa tem na criação do Comitê Britânico de Teoria de Política Internacional (1959) seu marco central. No contexto de revolução behaviorista, seus integrantes reafirmam o tradicionalismo e a base histórica e filosófica ocidental para o estudo das RI. Os principais autores da corrente incluem teóricos da sociedade internacional ou realistas liberais britânicos. Trata-se de ensaio de via média, precursora do construtivismo. A Escola Inglesa funda-se na percepção de que existe uma ordem internacional subjacente às relações puras de poder caracterizadas pelo Realismo político. Na Escola Inglesa, percebe-se dicotomia entre ordem e justiça: os autores mais afiliados à resposta pluralista dão mais importância à soberania estatal, portanto à ordem, enquanto os mais vinculados à resposta solidarista defendem que os direitos humanos têm precedência sobre direitos de Estados soberanos, portanto privilegiam o ideal de justiça. Entre as características comuns da Escola Inglesa, podem-se citar: o questionamento da realidade internacional a partir do conceito de sociedade internacional; a abordagem interpretativa e métodos tradicionais contra o cientificismo norte-americano; e a aceitação do caráter normativo da teoria internacional, com a presença de questionamentos éticos no centro do debate.

ii. Autores importantes da Escola Inglesa

Martin Wight: Autor de *A Política do Poder* (1946). Para Wight, o pensamento sobre o campo das RI tem historicamente se manifestado como uma variante de uma dessas três tradições:

realismo, racionalismo e revolucionismo (“3Rs”). O Realismo derivaria de Maquiavel (ou Hobbes, segundo Bull), com a presença de anarquia internacional, política de poder e conflito armado. O Racionalismo, por sua vez, deriva de Grócio, com destaque ao diálogo, ao ser humano lógico e ao respeito mútuo. Por fim, o Revolucionismo deriva de Kant, com destaque à unidade moral da humanidade, à perfectibilidade da natureza humana e ao caráter cosmopolita e solidarista. É possível resumir os conceitos na seguinte tabela:

Realismo	**Racionalismo**	**Revolucionismo**
Anarquia (Maquiavel/Hobbes)	Sociedade (Grócio)	Humanidade (Kant)
Conflito e guerra	Coexistência pacífica	Unidade moral: cosmopolitismo
Política de poder	Mudança evolucionária	Mudança revolucionária
Pessimismo	Esperança sem ilusões	Utopia antiestatal

Hedley Bull: Tem como principal obra *A Sociedade Anárquica* (1977). O autor se assume como racionalista, e apregoa que a anarquia é um fator incontornável, mas não exclui a possibilidade de que as partes se organizem entre si. Em seu trabalho, manifesta preocupação com os conceitos de ordem e justiça. Por um lado, a ideia de ordem pressupõe coisas que estão relacionadas entre si de acordo com uma certa estrutura e cuja relação recíproca não é fruto puramente do acaso, mas contém algum princípio discernível; para Bull, ordem internacional significa um padrão de atividade que sustenta os objetivos primários da sociedade dos Estados. Assim, seriam objetivos primários da sociedade dos Estados (internacional): a preservação do próprio sistema e da sociedade de Estados, a manutenção da independência ou da soberania externa dos Estados individuais e a manutenção da paz, além dos objetivos gerais a toda vida social: vida (a limitação da violência que resulte na morte ou em dano corporal), verdade (o cumprimento das promessas) e propriedade (a estabilidade da posse mediante a adoção de regras que regulem a propriedade). Justiça, por outro lado, tem definição pessoal ou subjetiva, pertencente à categoria de ideias morais, e pode subdividir-se entre individual (humana), entre Estados (internacional) e cosmopolita (mundial, certo ou bom para todos). Para Bull, é ideal buscar a compatibilidade entre ordem e justiça, mas nem sempre é possível; em termos de peso relativo, a ordem é um valor anterior à justiça.

Bull identifica diferentes estágios de organização dos Estados e dos indivíduos na arena internacional: no chamado sistema internacional ou de Estados, “dois ou mais Estados têm suficiente contato entre si, com suficiente impacto recíproco nas suas decisões, de tal forma que se conduzam, pelo menos até certo ponto, como partes de um todo”. Já a sociedade internacional se configura “quando um grupo de estados, conscientes de certos valores e interesses comuns, formam uma sociedade, no sentido de se considerarem ligados, no seu relacionamento, por um conjunto comum de regras, e participam de instituições comuns”. O terceiro estágio identificado é o da sociedade mundial ou cosmopolita, na qual há grau de interação vinculando entre si todas as partes da comunidade humana (não apenas a sociedade de Estados) com base em interesses e valores comuns de toda a humanidade, a qual permite o desenvolvimento de regras e instituições coletivas e na qual se realiza a ideia de justiça mundial. Por fim, haveria o governo mundial, um contrato social entre os Estados que reproduza em escala universal as condições da ordem que pode existir dentro de cada Estado (“autoridade suprema”), produzindo, ao final, uma forma de organização política mundial sem Estados soberanos.

Para Bull, cabe às grandes potências o dever de manutenção da ordem internacional; nesse contexto, a balança de poder pode assumir diferentes matizes (simples/complexa, global/local, objetiva/subjetiva). Assim, amplia-se a importância atribuída às instituições (que não se limitem a organizações e regimes); a guerra, por exemplo, é uma instituição, com regras e lógica de funcionamento e tendo sido importante para conter a violência generalizada e para contribuir para a promoção da ordem.

iii. Escola Francesa

Se a Escola Inglesa pode ser considerada uma vertente teórica das RI, a Escola Francesa, a rigor, é uma escola de "História das RI", constituindo-se em historiografia não diplomática do campo de estudos. Em abordagem histórica e sociológica, busca-se integrar a história diplomática à história das civilizações. Os dois principais nomes da Escola Francesa são Pierre Renouvin e Jean-Baptiste Duroselle, autores de *Introdução à história das relações internacionais* (1964). Na obra, a dupla rejeita explicações ditas universais. Há menção à ideia de multicausalidade, na qual determinadas causas não exaurem necessariamente as explicações para desencadeamento de determinado fenômeno. Renouvin e Duroselle analisam "forças profundas" (fatores geográficos, condições demográficas, movimentos migratórios, forças econômicas, questões financeiras, nacionalismo) e homens de Estado (personalidade, ideias, valores, comportamento de líderes, impacto das forças profundas sobre os líderes), além de ciclos históricos.

f) Construtivismo

i. Pontos fundamentais do Construtivismo

O Construtivismo nasce no debate de outras ciências sociais sobre o lugar das ideias e dos valores na análise dos eventos sociais. A partir de meados dos anos 1990, rapidamente se constitui como referência – e uma das abordagens dominantes – nos estudos de TRI. O Construtivismo é uma possibilidade de constituir-se como via média entre Realismo e Liberalismo e entre racionalistas e reflexivistas.

Nessa corrente, a realidade é socialmente construída (não é um dado): o mundo está em permanente construção pelos agentes, ao passo que a realidade é constituída por elementos materiais e ideacionais. A construção dos interesses, identidades e preferências dos agentes se dá por meio da interação entre si, e a linguagem é intersubjetiva, com partilha de discursos, significados e valores.

No Construtivismo, agente e estrutura são coconstituídos, não havendo antecedência ontológica entre eles, com base na ideia de estruturação de Giddens. Há, ademais, relação entre materialismo e idealismo: ideias e valores informam (dão significado a) a relação do agente com o mundo material. Nesse contexto, o mundo material existe, mas só faria sentido quando nos referimos a ele (Idealismo Construtivista) em contraposição à ideia de que o mundo material existe independentemente (Realismo Construtivista).

Há, na corrente, debate teórico quanto ao seu próprio caráter: questiona-se a possibilidade de se fazer teoria em RI (metateoria), mas não necessariamente analisa os fenômenos internacionais (teoria). Por fim, há divergências quanto ao papel da anarquia: em primeiro lugar, se a anarquia é ou não o elemento que define as relações internacionais; e, segundo lugar, se ela é um dado ou é socialmente construída.

ii. Autores e obras importantes do Construtivismo

Nicholas Onuf: É nome de destaque dentro do "Construtivismo orientado por regras" e autor de *O Mundo que Fazemos: Domínio e Regras em Teoria Social e Relações Internacionais* (1989). Em sua obra, Onuf tenta reconciliar as RI não como disciplina em separado. Para o autor, tudo está em permanente mudança, e o processo de coconstituição é contínuo e permanente. A anarquia, nesse contexto, é uma construção social, que pode ser transformada por meio da interação entre agentes e estrutura. As regras, por sua vez têm posição ontológica equivalente aos agentes e à estrutura. Para Onuf, a sociedade é heterônoma, não anárquica: as regras informam aos agentes o que devem fazer; os agentes fazem as regras (coconstituição). As regras são fundamentais para a formação de uma sociedade política; elas podem ser de instrução, de direção ou de compromisso e decorrem de três tipos de atos de fala (assertivo, diretivo e de compromisso). Dos três tipos de regras decorrem três tipos de domínio (tradicional, carismático e racional) e de organização (hegemonia-tradicional/carismático, hierarquia-racional e heteronomia). Para Onuf, assume centralidade a virada linguística: a análise do discurso é central para analisar os eventos sociais e as RI; discurso e atos estão ligados, porque o ato é a expressão do discurso e só participa da realidade social se tem um significado; o discurso tem de ser proferido e ser aceito. Mais recentemente, o autor analisa o tema das instituições também como construções sociais, feitas por agentes, mas constrangidas pela estrutura.

Friedrich Kratochwil: Principal expoente do "Construtivismo Neoclássico", que tem como referência pensadores clássicos da Sociologia. Sua obra principal é *Regras, Normas e Decisões: Sobre as Condições do Raciocínio Prático e Jurídico na Política Internacional e nas Relações Domésticas* (1989). Influenciado pelos jogos de linguagem de Wittgenstein e propositor da virada linguística das RI, Kratochwil não se afirmou inicialmente como construtivista, mas buscou corrigir falhas epistemológicas e ontológicas da disciplina e é critico do positivismo. O autor demonstra preocupação com as regras que regem os discursos, porque seriam as regras que regem a realidade: para Kratochwil, o mundo ao qual nos referimos é produto dos discursos que nos permitem nos referir a ele; ademais, a linguagem não é mero recurso de comunicação ou descrição, mas, sim, é o que motiva nossos entendimentos sobre o mundo, é uma avaliação e, portanto, é a própria ação. Na sua obra, comunicação e intersubjetividade são centrais para entender as decisões e ações dos agentes, ao passo que ações sociais só adquirem sentido em seu contexto específico. Por fim, normas justificam, legitimam e tornam certos atos possíveis.

John Ruggie: Também é um nome de relevo no "Construtivismo Neoclássico" e tem em *Construindo a Sociedade Política Mundial: Ensaios sobre Institucionalização Internacional* (1998) sua obra central. Ruggie é influenciado pelas teorias dos atos de fala e da ação comunicativa e se preocupa com a reconstrução das bases epistemológicas das RI. O autor aderiu gradualmente ao Construtivismo, tendo criticado o Neorrealismo de Waltz e a Teoria da Estabilidade Hegemônica. Em 1985, Ruggie cunhou o conceito de *embedded liberalism*: o liberalismo que conjuga a promoção da abertura de mercados e do livre comércio internacional com a manutenção de Estados de bem-estar social domesticamente, que resultará na expansão do liberalismo, em sua perspectiva econômica, também para o interior das unidades do sistema. Para o autor, identidades e interesses devem ser interpretados a partir da análise das interações sociais que lhe dão origem. Ele considera que as relações internacionais exibem algum grau de institucionalização, o que lhe permite serem compreendidas e o que envolve elementos de autoridade. Em 1975, foi Ruggie quem sugeriu o primeiro conceito de regime internacional: "são graus de institucionalização ou

um conjunto de expectativas, regras e regulações, planos, energias organizacionais e compromissos financeiros mútuos". Para mais detalhes sobre Ruggie, ver a seção sobre contribuições teóricas de autores específicos.

Alexander Wendt: O nome mais proeminente entre os autores do Construtivismo, filiado ao chamado "Neoconstrutivismo Positivista", foi o de Alexander Wendt, cuja obra mais conhecida é *Anarquia é o que os Estados Fazem Dela* (1992). Wendt se afirma como construtivista, mas manifesta preocupação em estabelecer pontes com as correntes racionalistas e não adere à virada linguística. Baseado no estruturalismo de Giddens, Wendt nega antecedência ontológica dos agentes, mas reconhece papel preponderante dos Estados (que fazem o que a anarquia é). Para o autor, a ação depende de significados, que são construídos socialmente; por sua vez, as estruturas sociais condicionam não apenas os comportamentos dos agentes, mas sobretudo suas identidades e interesses; na ausência de autoridade superior, os Estados são influenciados por significados compartilhados coletivamente. Wendt também questiona o conceito de anarquia, que não teria apenas lógica de conflito e competição. Em outra obra, *Formação de Identidades Coletivas e o Estado Internacional* (1994), Wendt propõe explicação sobre como as identidades coletivas são definidas de maneira endógena; para o autor, processos relacionais podem alterar as identidades, que, por sua vez, podem alterar a lógica de funcionamento da anarquia. Assim, o interesse nacional passa a ser definido com base na identidade. Em *Teoria Social da Política Internacional* (1999), Wendt se afirma como positivista e moderno, interessado na produção do conhecimento em bases científicas (objetividade do Realismo Científico) e em discutir com os paradigmas dominantes da disciplina (neo-neo). Para o autor, as ideias importam (reflexivistas), mas a produção de ciência objetiva também (racionalistas). Reitera-se a coconstituição, como processo contínuo e permanente; os Estados são as principais unidades, mas o sistema internacional é o nível de análise. Wendt aponta a existência de três culturas de anarquia: hobbesiana (inimizade), lockeana (rivalidade) e kantiana (amizade), além da existência de três níveis de internalização das culturas: força (coerção), interesse e legitimidade. Para o autor, cada cultura pode ser internalizada por algum nível, não havendo correspondência predefinida.

III. Aspectos básicos das Teorias Avançadas das Relações Internacionais

a) Teoria dos Jogos aplicada às Relações Internacionais

i. Pontos fundamentais da Teoria dos Jogos

No estudo das Relações Internacionais, ganhou espaço na segunda metade do século XX a aplicação de conceitos como aqueles provenientes da Teoria dos Jogos, que surgiu nos estudos da Matemática e acabou sendo transportada para a Economia. A Teoria dos Jogos tem como objetivo principal compreender a lógica dos processos de tomada de decisão, para assim equalizar conflitos de interesse, tendo como foco as estratégias dos "jogadores" envolvidos. Nas Relações Internacionais, os jogos mais utilizados para embasar as primeiras aplicações da teoria foram o "Dilema do Prisioneiro" e o "Jogo da Galinha". A premissa central dessa teoria é a escolha racional; todavia, jogos podem envolver assimetria de informações, fazendo com que decisões estrategicamente racionais possam levar a resultado insatisfatório para todos (o "Equilíbrio de Nash").

ii. Autores importantes que aplicaram a Teoria dos Jogos

Thomas Schelling, autor de "A Estratégia do Conflito" (1960). Principal expoente do chamado Realismo Estratégico, que se preocupa sobretudo com o processo de tomada de decisões na política externa. A análise da teoria estratégica tem interesse na descrição das alternativas disponíveis a um ator e na avaliação da qualidade da tomada de decisão. Segundo Schelling, conflitos de interesse entre atores são possibilidades, e, em algumas situações, isso pode levar até a conflitos como meio de alcançar objetivos. Trata-se de teoria que atribui papel secundário aos valores na motivação do comportamento racional, com influência da chamada revolução behaviorista. Schelling, que venceu o Prêmio Nobel da Economia em 2005, mostrava especial preocupação com ameaças e perigos da guerra nuclear.

Robert Jervis, autor de "Cooperação sob o Dilema de Segurança" (1978). Jervis aplica a Teoria dos Jogos à análise da cooperação internacional em segurança, valendo-se do exemplo da "caça ao cervo": a cooperação mútua leva ao melhor resultado, ao passo que o pior resultado decorre de cooperar e ser traído, o que cria forte incentivo aos jogadores em trair, caso não tenham certeza de que os demais jogadores cooperarão. Segundo Jervis, o sistema internacional anárquico gera ambiente de tensão entre os países, o que se agrava pelo dilema de segurança. Esse dilema pode ser atenuado pelo equilíbrio entre ataque e defesa e pela diferenciação entre ataque e defesa. A dissuasão, nesse cenário, torna-se ferramenta de manutenção do *statu quo*, em conexão a preceitos do realismo defensivo. Para mais detalhes sobre a contribuição de Jervis para a Teoria das Relações Internacionais, ver a seção específica no próximo tópico.

Robert Putnam, autor de "Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis" (1988). Dentro da obra de Putnam, identifica-se que, com frequência, política doméstica e relações internacionais são inextricavelmente vinculadas. Disso decorre a conclusão de que os comportamentos adotados pelos países nas negociações internacionais refletem imperativos simultâneos de um jogo de política doméstica e de um jogo de política internacional. Putnam introduz a noção de "win-set": no tabuleiro internacional, os países entram em negociações com um conjunto definido de objetivos, e espera-se que os negociadores dos países envolvidos cheguem a uma gama de possibilidades de desfechos nos quais seus objetivos se sobrepõem. No entanto, antes de comprometer-se com concessões, o negociador de um país precisa obter a aprovação de seus representantes domésticos, por meio de votações ou pesquisas de opinião. Esse conjunto de possíveis desfechos de negociações internacionais aceitos por grupos

domésticos é chamado de "win-set" por Putnam, e os acordos internacionais apenas são concluídos quando há coincidência entre os "win-sets" de todos os países envolvidos.

b) Economia Política Internacional (EPI)

i. Pontos fundamentais da EPI

O campo da EPI pode ser considerado uma subdisciplina das Relações Internacionais, que tem como objeto de estudo a interrelação entre política e economia internacionais, que se afetam mutuamente, gerando consequências distributivas, com vencedores e perdedores. Há diversas vertentes de EPI: a vertente liberal pode ser representada pela interdependência complexa de Keohane e Nye; a vertente mercantilista/realista deriva principalmente da Teoria da Estabilidade Hegemônica de Gilpin e Krasner e das contribuições de Strange; e a vertente marxista é ilustrada pela teoria da dependência. A EPI está no centro das discussões do chamado terceiro debate das Teorias de Relações Internacionais (debate interparadigmático).

ii. Autores importantes dentro da EPI

Robert Gilpin, autor de "O Poder dos EUA e as Corporações Multinacionais" (1975) e "Guerra e Mudança na Política Mundial" (1981). No primeiro livro, a obra de Gilpin, uma das principais da chamada Teoria da Estabilidade Hegemônica, faz interseção entre a Economia Política Internacional e a Teoria das Relações Internacionais. Para o autor, a estabilidade da ordem internacional depende de um *hegemon*. No cenário em que a obra foi lançada, Gilpin apontava que a ameaça à hegemonia dos EUA viria de outros centros do capitalismo, e não da União Soviética. No segundo livro, Gilpin trata do processo de ascensão e queda das potências hegemônicas, no chamado "realismo de ascensão e queda". Para o autor, os agentes buscam promover mudanças para satisfação de seus interesses (território, influência e controle da economia mundial, entre outros), e suas decisões são tomadas com base em cálculo de custo-benefício. Gilpin argumenta que as mudanças são recorrentes na política mundial, causadas pela diferença de poder relativo entre os Estados, e, em geral, ocorrem por meio de processo de acomodação pacífica e de conflitos limitados nas interações entre os Estados. Ele descreve três tipos de mudança: do sistema (mudança da natureza dos atores), sistêmica (alteração da potência hegemônica) e da interação (mudança na natureza da interação). A redistribuição do poder leva a desequilíbrio, crise e conflitos, e a guerra hegemônica é vista por Gilpin como o principal mecanismo de mudança.

Charles Kindleberger, autor de "O Mundo em Depressão 1929-1933" (1973). Para Kindleberger, outro expoente da Teoria da Estabilidade Hegemônica, a Grande Depressão iniciada em 1929 teria tido como um dos fatores causais a ausência de *hegemon* após o fim da Primeira Guerra Mundial. A situação de emergência contemporânea da China, em cenário de declínio do poder estadunidense, mas sem que Pequim tenha condições de prover bens públicos globais, seria descrita por Joseph Nye em 2017 como a "Armadilha de Kindleberger".

Stephen Krasner, autor de "Poder do Estado e Estrutura do Comércio Internacional" (1976) e "Causas Estruturais e Consequências dos Regimes Internacionais: Regimes Como Variáveis Intervenientes" (1982). Na primeira obra, Krasner também trata do conceito de *hegemon*, e apregoa que o mundo se torna mais aberto e globalizado quando há a presença de uma potência hegemônica. No segundo livro, Krasner introduz outro conceito central para o estudo das Relações Internacionais, o de regime (definido pelo autor como "princípios, normas, regras e procedimentos para a tomada de decisões,

implícitos ou explícitos, em função dos quais as expectativas dos atores convergem em uma determinada área das relações internacionais”).

Susan Strange, autora de “Economia Internacional e Relações Internacionais: Um Caso de Negligência Mútua” (1970) e “Estados e Mercados” (1988). Na primeira obra, Strange também identifica o vínculo estreito entre política e economia, e defende a constituição do campo de Economia Política Internacional. Já no final da década de 1980, a segunda obra da autora afasta-se dos fundamentos da Teoria da Estabilidade Hegemônica, e introduz os conceitos de poder relacional e de poder estrutural: este seria o poder de moldar e determinar a estrutura da economia política global, com quatro dimensões (segurança, produção, conhecimento e finanças); aquele seria o conceito tradicional de poder, baseado na ideia de compelir alguém a fazer algo. Strange diagnostica o declínio da autoridade estatal e a crescente assimetria em termos de poder estrutural entre os Estados: se, por um lado, os EUA ainda detinham controle sob parcela significativa da produção mundial, mesmo que fora de seu território, por outro lado tomaram más decisões para a manutenção da ordem econômica internacional.

Robert Cox, autor de “Abordagem da Ordem Mundial” (1996). Cox analisou, nessa obra, o processo de globalização econômica vivido à época. Para o autor, o processo envolve tanto interdependência intensificada como transição qualitativa em direção a uma economia global, que venha a substituir a economia mundial capitalista. O processo de globalização demandaria a existência de um poder territorial-militar ordenador (Estados Unidos) e, por ser processo hierárquico e desigual, promove mais dependência (dos centros industrializados) do que interdependência. Cox aplica seu método das estruturas históricas a três “níveis” ou “esferas de atividades”: forças sociais, formas estatais e ordens mundiais. Cox identifica, como forças sociais, a internacionalização da produção, as migrações e o fortalecimento dos movimentos sociais. Também discorre sobre formas estatais, derivadas das forças dominantes capitalistas em favor da não intervenção, da competição por mercados internacionais, da perda de poder do Estado-nação sobre a economia e da importância do poder não territorial e das corporações transnacionais e de organizações da sociedade civil. Por fim, quanto às ordens mundiais, identifica declínio do domínio dos EUA e emergência de uma ordem com centros de poder em conflito (macrorregiões) ou de uma ordem pós-hegemônica.

Michael Hardt e Antonio Negri, autores de “Império” (2000). Em obra considerada “pós-marxista”, os autores defendem que a ordem mundial atual, resultante da globalização e da consolidação da economia capitalista, abriga uma "sociedade pós-moderna" e é diferente daquela do sistema imperialista, em que a expansão do capitalismo estava vinculada ao Estado-nação. O conceito de imperialismo passa por transformação: agora, o Império não se confunde mais com um ou mais Estados-Nações, tampouco com organizações supranacionais e empresas multinacionais, mas, sim, deriva de um novo paradigma de poder, assentado em ordem hierárquica invisível, que paira acima dos Estados e das organizações. Nesse cenário, o Império não tem limites territoriais ou temporais (forma histórica definitiva) e dedica-se à paz universal. O poder não mais se garante pela força, mas, sim, por uma ordem ética própria que se apresenta como geradora de valores e de consensos; nessa nova ordem mundial, o poder está difuso pelo tecido social, e há tendência progressiva de sepultamento do caráter "nacional" do Estado-Nação.

c) Realismo Neoclássico

i. Pontos fundamentais do Realismo Neoclássico

O Realismo Neoclássico se fundamenta em um conjunto de características fundamentais. Trata-se de teoria que busca responder aos “excessos antirreducionistas do neorrealismo”. Segundo os autores realistas neoclássicos, fatores domésticos ajudam a explicar os diversos interesses e comportamentos

adotados pelas potências: esses fatores seriam variáveis intervenientes, que funcionam como "correias de transmissão" (em termo de Randall Schweller) entre a estrutura anárquica e as ações individuais dos Estados. Os realistas neoclássicos conferem grande importância às capacidades do Estado diante da própria sociedade nacional e às percepções dos tomadores de decisão. As percepções de ameaça, para o Realismo Neoclássico, dependem da posição relativa ocupada pelo Estado no sistema.

ii. Autor importante do Realismo Neoclássico

Fareed Zakaria é possivelmente o principal nome da corrente realista neoclássica. Em "Realismo e Política Doméstica" (1992), o autor questiona a separação entre o doméstico e o internacional, um dos pontos centrais do realismo clássico: por exemplo, como a política doméstica norte-americana influencia a política externa do país, produz, assim, consequências sistêmicas. Em 1998, Zakaria escreveu "As Origens Incomuns do Papel dos EUA no Mundo", no qual defende que o principal interesse dos Estados é aumentar o controle e a influência sobre o meio internacional. Para o autor, esse aumento dependerá da capacidade de a estrutura do Estado extrair os recursos da sociedade em prol de um determinado objetivo. Por fim, em "O Mundo Pós-Americano" (2009), Zakaria faz um diagnóstico da ordem internacional da época, na qual, segundo o autor, os Estados Unidos seguem como maior potência, mas seu poder relativo está diminuindo. Para Zakaria, foi a própria expansão da democracia liberal e do capitalismo pelos EUA que permitiu a emergência de novas potências.

d) Liberalismo contemporâneo

i. Pontos fundamentais do Liberalismo contemporâneo

Convivem, no Liberalismo contemporâneo, expoentes de vertentes liberais surgidas desde a década de 1970, com autores cuja produção é mais recente e bastante variada, sem que seja possível identificar necessariamente pontos em comum.

ii. Autores importantes do Liberalismo contemporâneo

Andrew Moravscik, autor de "Levando as Preferências a Sério: Uma Teoria Liberal da Política Internacional" (1997), critica as concessões neoliberais ao neorrealismo. O autor resgata as raízes do liberalismo clássico: confere importância central às relações entre Estado e sociedade; para Moravscik, ideias, interesses e instituições afetam as preferências do Estado; além disso, indivíduos e sociedades são os atores fundamentais da política internacional. O Estado, para o acadêmico, atua como "correia de transmissão" das preferências sociais: o comportamento do Estado não depende apenas das preferências, mas também dos constrangimentos impostos pelo sistema.

John Ikenberry, autor de "Depois da Vitória (2001). Para o autor, o problema fundamental das Relações Internacionais é a construção da ordem em meio a Estados soberanos. Segundo Ikenberry, nos últimos séculos os Estados têm recorrido a estratégias institucionais para reconstruir a ordem, optando por instituições moldadas em favor de garantir-lhes posição favorável e a manutenção da configuração de poder.

e) Teoria Crítica

i. Pontos fundamentais da Teoria Crítica

Uma das correntes surgidas no fim do século XX no estudo das Relações Internacionais, a Teoria Crítica é influenciada por novas interpretações de Marx, pela teoria social da Escola de Frankfurt e pela teoria da hegemonia de Gramsci. Trata-se de crítica contundente à concepção realista de poder e à pretensão científica das teorias positivistas/racionalista: os autores da Teoria Crítica rejeitam a existência de realidade externa objetiva e a separação entre sujeito e objetivo; ademais, reconhecem os limites da razão e a importância das condições históricas em que uma teoria é formulada. Para a corrente, há relação estreita entre teoria e prática, entre a produção do conhecimento e a dominação social. Também há um componente ativo e um caráter normativo: a teoria deve servir para identificar as possibilidades de mudança (emancipação). Pode-se considerar que a Teoria Crítica amplia o leque temático de estudos do marxismo, porém com visão não determinista e não economicista.

ii. Autores importantes da Teoria Crítica

Robert Cox, autor de Forças Sociais, Estados e Ordens Mundiais (1981), apregoa que "toda teoria é para algo e para alguém". Cox considera o realismo nas Relações Internacionais como conservador e não neutro, e afirma que a realidade social não é imutável. Cox fundamenta-se no conceito de hegemonia de Gramsci para fazer frente ao materialismo estrito de Karl Marx: para o autor, potências não dominam apenas porque têm maior poder material. Cox identifica a combinação de três categorias de forças – recursos/capacidades materiais, ideias e instituições (com relação de mútua determinação) – que promovem o convencimento a respeito das vantagens da ordem estabelecida (construção de legitimidade). Cox aplica aquelas categorias de forças a três esferas das relações internacionais em relações recíprocas: forças sociais (produção), formas estatais (complexo Estados/sociedade) e ordens mundiais (sistema de Estados). Cox também aponta estruturas sociais como construções históricas e utiliza, como unidade de análise, os "complexos Estados/sociedade", com a interação entre ambos definindo o padrão de comportamento do Estado na arena internacional. Por fim, para o autor, a ordem hegemônica resulta de uma configuração específica das forças (recursos/capacidades materiais, ideias e instituições).

Andrew Linklater, autor de "Para Além do Realismo e do Marxismo: Teoria Crítica e Relações Internacionais" (1990), analisa criticamente as principais tradições de pensamento da teoria das RI, as quais seriam, em sua concepção, racionalistas. Trata-se de obra pós-marxista: para o autor, o marxismo teria ignorado os problemas ligados à interação estratégica entre os Estados e fracassou como projeto de emancipação. Linklater questiona a "tirania" do conceito de Estado-Nação, considerado mecanismo central na reprodução das estruturas de dominação e exclusão nas sociedades modernas. Em sua obra, o autor recorre à teoria da ação comunicativa de Habermas (centralidade da linguagem na constituição de qualquer ordem social legítima): questiona-se a legitimidade das práticas de exclusão a partir da substituição da ética de exclusão pela ética do diálogo (a exclusão precisa ser justificada). Para Linklater, por meio de uma racionalidade prático-moral (que difere da racionalidade técnica e instrumental), pode-se construir ordens sociais baseadas no consenso e em princípios éticos verdadeiramente universais. No limite, identifica a possibilidade de formação de uma comunidade de diálogo (global).

f) Pós-Modernismo e Pós-Estruturalismo

i. Pontos fundamentais do Pós-Modernismo e do Pós-Estruturalismo

As correntes pós-modernista e pós-estruturalista das Relações Internacionais acabam inseridas na mesma classificação até pelo fato de que parte da literatura afirma que ambas seriam coincidentes. O ponto de partida é a desconfiança na possibilidade de reforma do projeto iluminista, com a rejeição da ideia de que a modernidade pressupõe progresso. Para os pós-modernistas, toda verdade científica parte de uma posição de poder (isto é, a verdade é relativa ao lugar de onde é formulada) e reflete estruturas de dominação que, por meio do discurso, buscam naturalizar-se e fixar o significado das representações. Além disso, toda teoria seria uma metanarrativa, uma perspectiva entre tantas outras, e teria caráter normativo, porque reflete determinados valores; há o reconhecimento, naquelas vertentes teóricas, de que não há ideias nem certezas estáveis. Diferentemente da Teoria Crítica, entretanto, o pós-modernismo não busca refundar as bases pelas quais podemos produzir conhecimento.

No que tange às Relações Internacionais, a disciplina tem papel fundamental em produzir o discurso da soberania, que é o que fundamenta a concepção de Estado, e da anarquia, que é o que contrapõe os modos de organização das esferas internacional e doméstica. O pós-modernismo busca inspiração em Foucault, para quem toda forma de dominação depende da articulação entre conhecimento e poder (binômio saber-poder), na qual aquele é operacionalizado por (e em favor de) este; assim, as teorias das Relações Internacionais são discursos de poder, não representações do mundo real. Há também inspiração em Jacques Derrida, que advoga pela necessidade de "desconstruir" oposições conceituais alegadamente neutras, mostrar que o modo como se estruturam conceitos e realidades é problemático e buscar interpretar os discursos usados pelas teorias dominantes para produzir suas narrativas.

ii. Autores importantes do Pós-Modernismo e do Pós-Estruturalismo

Richard Ashley, autor de "Desatando o Estado Soberano: Uma Dupla Leitura da Problemática da Anarquia" (1988). Com base no conceito de "dupla leitura" de Derrida, pretende desconstruir o discurso tradicional da disciplina em torno da ideia de soberania e das diversas dicotomias existentes. Para Ashley, dentro desse discurso tradicional, a sobrevivência do Estado soberano em um mundo anárquico é uma verdadeira "prática de heroísmo". A obra de Ashley evidencia dois paradoxos: a ausência de origem do Estado soberano (precisa ser esquecida, para reforçar seu papel de centro do processo de formação do sistema internacional) e a problemática da anarquia (anarquia depende de uma antítese, que é o Estado soberano, mas as relações internacionais demonstram, por meio das instituições e da prática diplomática, que o Estado não necessariamente é o único ente capaz de lidar com as incertezas da anarquia).

Rob Walker, autor de "Dentro/Fora: Relações Internacionais como Teoria Política" (1993). Segundo Walker, o recurso a clássicos como precursores pretende estabelecer uma linhagem intelectual que dê credibilidade ao Realismo e que confira autoridade a uma disciplina tão jovem como é as Relações Internacionais. O objetivo dos realistas seria reafirmar a anarquia como elemento fundamental das relações internacionais e confirmar como a ação humana seria, em última instância, determinada pelas estruturas de poder. As Relações Internacionais, por meio da anarquia internacional, delimitam o "dentro" das fronteiras estatais como o espaço da política e contribuem para reforçar e legitimar a representação do discurso do Estado moderno (princípio e fim da vida social) e das ameaças à sua integridade. Walker questiona, ainda, se o Estado soberano é a única forma de organização possível (ética da exclusão absoluta do princípio da soberania).

g) Perspectivas de gênero

i. Pontos fundamentais do(s) Feminismo(s)

As correntes feministas no estudo das Relações Internacionais partem de algumas premissas. De início, afirmam que o *mainstream* das Relações Internacionais, em especial as análises relativas ao campo da segurança, têm privilegiado abordagens masculinas, tanto porque provêm quase que exclusivamente de teóricos do sexo masculino como porque encobrem as diferenças (e desigualdades) de gênero e se limitam a reproduzir masculinidades.

A teoria feminista seria mais uma contribuição para o debate epistemológico do que uma vertente teórica em si: por um lado, argumenta que as teorias tradicionais não têm instrumentos analíticos para lidar com as questões de gênero; por outro, não seria possível afirmar que exista uma única teoria feminista para as Relações Internacionais. É possível, em verdade, identificar diferentes correntes e abordagens de matriz feminista, como o ponto de vista de feminista (inclusão de questões de gênero em questões de poder), feminismo liberal (promoção do direitos humanos e igualdade entre homens e mulheres), o feminismo socialista (opressão de gênero deve complementar as chaves explicativas do materialismo histórico tradicional) a, o feminismo radical (emancipação da cultura patriarcal e promoção da feminilidade como superior), o feminismo construtivista (papéis sociais são socialmente construídos), o feminismo pós-modernista (contradições e paradoxos de definição da identidade e de gênero na política internacional), o feminismo pós-estruturalista, o feminismo crítico (concilia maneira alternativa de pensar com a promoção da emancipação), o feminismo pós-colonial, o feminismo decolonial (ou feminismo periférico)

Entre os elementos comuns entre os múltiplos feminismos, está o reconhecimento de que as desigualdades entre homens e mulheres estão associadas a diferenças de gênero e de que as estruturas de gênero são relações de poder. Uma das áreas de maior atuação tem sido o estudo da globalização, que permite articular movimentos em escala global e promover a "desocidentalização" do próprio feminismo.

ii. Pontos fundamentais da teoria *queer*

A teoria *queer*, dentro das perspectivas de gênero nas Relações Internacionais, surge inicialmente para abordar questões de gênero e orientação sexual, mas atualmente já abrange questões étnicas, nacionais, religiosas e de classe. Para a corrente *queer*, gênero e orientação sexual são concebidos como categorias socialmente construídas. Questionam-se os elementos hegemônicos da sociedade, e critica-se a construção do Estado Ocidental como heterossexual, cisgênero e masculino. A teoria *queer* considera as Relações Internacionais como uma disciplina que foi sendo desenvolvida a partir de uma lógica "cis-sexista", heteronormativa e homonormativa, excluindo as restantes identidades de gênero, orientações sexuais e todos aqueles que fujam à regra cultural de pertencimento. Busca, assim, ressignificar todas as compreensões anteriormente estabelecidas sobre o funcionamento dos processos globais.

iii. Autoras importantes do(s) Feminismo(s)

Jean Bethke Elshtain, autora de "A Mulher e a Guerra" (1987), critica os papéis de gênero inerentes ao *mainstream* da disciplina: as Relações Internacionais perpetuam esses papéis, embora homens não necessariamente sejam combatentes mais corajosos, nem mulheres são necessariamente mais pacíficas. A autora também critica o positivismo.

Cynthia Enloe, autora de "Bananas, Praias e Bases: A Política Internacional sob a Perspectiva Feminista" (1989), adota uma perspectiva liberal no seu estudo. Há, em sua obra, questionamento quanto

à invisibilidade da mulher nas Relações Internacionais: mulheres não estão nas Relações Internacionais, mas estão no mundo que a disciplina pretende estudar. Argumenta que estereótipos de gênero estão impregnados em tudo o que vemos e são utilizados pelos governos para influenciar ou exercer poder no sistema internacional, focando-se sobre como a política e o militarismo são masculinizados.

Judith Ann Tickner, em "Os Princípios do Realismo Político de Hans Morgenthau: Uma Reformulação Feminista" (1988), avalia o legado do autor realista de uma perspectiva feminista. Conclui que Morgenthau transmite uma "compreensão androcêntrica do poder", inspirada em valores associados à "masculinidade". Em "O Gênero nas Relações Internacionais: Perspectivas Feministas para Alcançar a Segurança Global" (1992), a autora progressivamente migra de um ponto de vista feminista para a perspectiva construtivista crítica. Tickner critica o caráter excludente da disciplina com relação às mulheres. Considera haver uma incompreensão do *mainstream*, já que trabalhos feministas muitas vezes fogem das estruturas epistemológicas e ontológicas tradicionais da disciplina. Discuta um cenário em que o gênero é incluído como uma categoria de análise e em que as experiências das mulheres são parte do assunto a partir do qual suas teorias são construídas. Ademais, identifica diferentes correntes do pensamento feminista.

h) Pós-Colonialismo

Dentro das teorias mais recentes nas Relações Internacionais, há a escola pós-colonialista, que se notabiliza em seus estudos por alguns traços básicos: suas ideias são decorrentes de outras áreas das ciências humanas e têm abordagem disciplinar, a exemplo de Edward Said e seu "Orientalismo" e do trabalho do sociólogo português Boaventura de Sousa Santos a respeito das epistemologias do Sul. A teoria pós-colonialista compartilha algumas influências do pós-estruturalismo e do pós-modernismo, a exemplo de Michel Foucault e Jacques Derrida.

Uma das preocupações centrais da teoria diz respeito às condições criadas no momento pós-colonial e ao relacionamento entre o universo da ex-colônia e o universo da ex-metrópole: ao longo da história, o Ocidente criou narrativas sobre o "outro" que se perpetuaram e hoje estão enraizadas na própria identidade das ex-colônias. Para os autores pós-colonialistas, os Estados que deixam a condição de colônia não estão em condições de igualdade com as antigas metrópoles, havendo uma continuidade nas estruturas e nas relações de poder assimétricas (peso permanente das formas de dominação), e o momento pós-colonial não supera a dicotomia entre incluídos e excluídos, mas aprofunda-a, por exemplo, com a questão da imigração.

Os pós-colonialistas criticam os traços imperialistas, racistas e de subjugação contidos na proposta do liberalismo e da modernização ocidental, identificando que os valores disseminados seriam os das potências hegemônicas. Há também preocupação com a ética e críticas ao humanismo europeu/ocidental (que se pretende universal). Embora haja semelhanças com o pós-modernismo, este também é objeto de crítica pelos pós-colonialistas, porque seria autorreferenciado no Ocidente. Por fim, a corrente deseja recontar a história de um ponto de vista contra-hegemônico dos povos colonizados.

i) Decolonialismo

A chamada teoria decolonial das Relações Internacionais decorre, inicialmente, da reação a algumas deficiências atribuídas ao pós-colonialismo. A corrente decolonial se consolidou na América Latina, em contraposição ao enfoque mais asiático do pós-colonialismo. Há o desejo de superação do momento colonial, em convergência relativa com preceitos da Teoria Crítica. Os autores decoloniais defendem o rompimento com a tradição eurocêntrica e a "decolonização" da linguagem, do pensamento e

do conhecimento (e da própria epistemologia); apenas, assim, se alcançaria a emancipação de todos os tipos de dominação e opressão.

j) Ecologia Política (Teoria Verde)

A chamada Ecologia Política é um campo de estudos que trata das relações entre fatores políticos, econômicos e sociais e o meio ambiente, que assume papel central na agenda internacional. Trata-se de teoria com enfoque transversal e multidisciplinar, trabalhando conceitos não estritamente vinculados à ideia de meio ambiente, a exemplo de justiça internacional, desenvolvimento, globalização e segurança.

O tema da Ecologia Política nasceu originalmente em consonância com debates de Economia Política Internacional e a discussão sobre escassez de recursos, mas com o tempo passou a abarcar também perspectivas de caráter normativo, a exemplo de justiça ambiental global, meio ambiente e direitos humanos e conflitos ambientais. Também chamada de Teoria Verde, questiona a centralidade e a capacidade do Estado nacional enquanto agente capaz de lidar com os desafios que se lhe apresentam. Em formas mais radicais, a exemplo da Ecopolítica Crítica Internacional, passa a questionar premissas básicas e a estrutura de análise das Relações Internacionais tradicionais (o que enquadra a teoria dentro do chamado pós-positivismo).

IV. Armadilha de Tucídides

a) Introdução

Graham T. Allison – professor na Harvard Kennedy School, ex-secretário adjunto de defesa dos Estados Unidos (EUA) e autor do livro *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap* – lidera o *Thucydides's Trap Project*[14] no *Belfer Center for Science and International Affairs* da Universidade de Harvard. Lançado em 2015, o projeto é um estudo sobre 16 casos nos quais a potência hegemônica foi desafiada por uma potência emergente nos últimos 500 anos. Em doze dos 16 casos, conforme a imagem a seguir, houve conflito violento; contudo, nos outros quatro, as potências lograram uma reacomodação no sistema, sem recorrer à guerra.

№	Period	Ruling Power	Rising Power	Domain	Result
1	Late 15th century	Portugal	Spain	Global empire and trade	No war
2	First half of 16th century	France	Hapsburgs	Land power in western Europe	War
3	16th and 17th centuries	Hapsburgs	Ottoman Empire	Land power in central and eastern Europe, sea power in the Mediterranean	War
4	First half of 17th century	Hapsburgs	Sweden	Land and sea power in northern Europe	War
5	Mid-to-late 17th century	Dutch Republic	England	Global empire, sea power, and trade	War
6	Late 17th to mid-18th centuries	France	Great Britain	Global empire and European land power	War
7	Late 18th and early 19th centuries	United Kingdom	France	Land and sea power in Europe	War
8	Mid-19th century	France and United Kingdom	Russia	Global empire, influence in Central Asia and eastern Mediterranean	War
9	Mid-19th century	France	Germany	Land power in Europe	War
10	Late 19th and early 20th centuries	China and Russia	Japan	Land and sea power in East Asia	War
11	Early-20th century	United Kingdom	United States	Global economic dominance and naval supremacy in the Western Hemisphere	No war
12	Early-20th century	United Kingdom supported by France, Russia	Germany	Land power in Europe and global sea power	War
13	Mid-20th century	Soviet Union, France, UK	Germany	Land and sea power in Europe	War
14	Mid-20th century	United States	Japan	Sea power and influence in the Asia-Pacific region	War
15	1940s–1980s	United States	Soviet Union	Global power	No war
16	1990s–present	United Kingdom and France	Germany	Political influence in Europe	No war

Fonte: *BELFER CENTER. Thucydide Trap Project*. 2015[15]

---

[14] No site oficial do projeto, é possível ler sumários dos casos. Nota-se que o projeto aceitou sugestões de análise para a fase 2 do projeto. Para mais informações, consulte: https://www.belfercenter.org/thucydides-trap/case-file.

[15] Disponível em: https://www.belfercenter.org/thucydides-trap/resources/case-file-graphic.

Allison apresentou o conceito de Armadilha de Tucídides em 2015, em artigo no *Financial Times*, e, em 2017, publicou o livro *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* que é baseado em uma concepção notadamente realista de Teoria das Relações Internacionais (TRI). Recorda-se que o pensamento realista de RI apresenta origens nas ideias de Tucídides, historiador do conflito entre Atenas e Esparta no século VI a.C., no livro *História da Guerra do Peloponeso*. O ateniense analisou a dinâmica de disputa de poder entre potências concorrentes pela primazia no sistema internacional e como essa disputa desestabiliza a balança de poder, à medida que a potência estabelecida tenta manter o *statu quo* e a ascendente questiona o sistema vigente.

O objetivo de Allison em seu livro foi analisar as relações entre China e EUA e responder à questão: "EUA e China são capazes de evitar a Armadilha de Tucídides?". Sua conclusão é: China e EUA estão, atualmente, em rota de colisão, rumo à guerra. Allison ressalva que seu objetivo não é prever o futuro, mas, sim, evitá-lo, porque é possível escapar da Armadilha. Alguns (poucos) casos demonstraram ao longo da história essa possibilidade, desde que nos EUA e na China, os *policymakers* e estrategistas aprendam as lições da história e as apliquem. Para mais detalhes sobre as relações contemporâneas entre EUA e China, ver a seção a respeito no tópico "Estados Unidos da América" do capítulo 9.

b) O conceito de Armadilha de Tucídides, segundo Graham T. Allison

Na introdução do livro de Allison, lê-se, em tradução livre "*A Armadilha de Tucídides refere-se à confusão natural e inevitável que ocorre quando uma potência em ascensão ameaça deslocar uma dominante (...). Quando uma potência em ascensão ameaça deslocar uma potência dominante, o estresse estrutural resultante torna um choque violento a regra, não a exceção*" (Allison, 2017). As duas variáveis importantes para compreender a Guerra do Peloponeso, como bem notam Tucídides e Allison, são: ascensão e medo. Nesse sentido, a Armadilha de Tucídides refere-se à tendência ao conflito quando uma potência estabelecida tem sua posição de *hegemon* desafiada por uma potência em ascensão. A guerra é o modo pelo qual o *hegemon*, com receio de perder sua posição, busca assegurar o *statu quo*. Por sua vez, o *stakeholder* emergente recorre ao conflito como um meio de revisão da estrutura sistêmica.

c) A relevância contemporânea do conceito

Graham Alisson reconhece como natural que uma China cada vez mais poderosa busque uma inserção mais central no sistema de Estados. Na concepção chinesa, trata-se de reconstruir a grandiosidade milenar de uma civilização que foi forçada à mediocridade. Isso significa: retornar a China à posição de predominância asiática, superando o "século de humilhação", o período em que não foi a potência dominante do sistema como outrora; restabelecer o controle sobre os territórios da "Grande China", em direção ao Tibete, Hong Kong e Taiwan; recuperar a grande zona de influência de outrora; e fazer-se respeitada pelas demais potências sistêmicas.

O cientista político propõe que os norte-americanos reflitam sobre sua própria história, que é a de um país que emergiu como poder dominante regional na década de 1890: agiu, assertivamente, para promover as independências de Cuba e do Panamá; ameaçou ir à guerra com o Reino Unido e com a Alemanha, para garantir seus interesses na Venezuela; e interveio nas Américas, promovendo mudanças de governo que lhe fossem favoráveis.

No contexto atual, mais importante do que analisar o resultado imediato da postura chinesa nos mares do Sul e do Leste da China é compreender o que essa postura indica sobre as futuras ações da China no sistema internacional: contestação.

A Armadilha de Tucídides demonstra que, se se considerarem os quatro casos em que não houve guerra, entre os 16 identificados pelo projeto liderado por Allison, o conflito pode não acontecer, desde que haja ajustes significativos nas atitudes não só da potência em ascensão, mas também da potência estabelecida. Ações, interações e percepções precisam mudar, para que a armadilha seja evitada. Assim, a guerra é evitável. Ademais, Allison argumenta no mesmo sentido, ao afirmar que, por seis décadas, a "*Pax Pacifica*" construída pelos EUA deu à Ásia paz e segurança que os países da região necessitavam para se desenvolver.

No momento contemporâneo de "fim do monopólio ocidental do poder", segundo comentam Pascal Boniface e Hubert Védrine, nota-se o ressurgimento do nacionalismo, agora em bases populistas iliberais, e a crescente fragilização do multilateralismo, que representam contestações à hegemonia norte-americana e à tentativa dos EUA de moldar o mundo à sua maneira, exportando o modelo de democracia liberal. O comentário de Bonifca e Védrine reconhece a ascensão chinesa e o deslocamento do eixo geopolítico e geoeconômico para a Ásia como aspectos que desestruturaram o monopólio que as potências ocidentais tiveram sobre as relações internacionais desde o fim da Segunda Guerra Mundial e a emergência da ordem liberal internacional sob a batuta dos EUA. Como nota Mearsheimer, em *Bound to Fail*, a ordem estabelecida pelos EUA gerou seus próprios movimentos de contestação, dada a tentativa dos EUA de impor a transformação das realidades nacionais, tornando-as réplicas do modelo norte-americano, em vez de acomodar as diferenças.

d) Críticas ao conceito

i. O *mea culpa* de Graham T. Allison

Allison menciona a limitação metodológica decorrente do pequeno universo amostral da análise no Apêndice 2 de seu livro de 2017. O autor salienta que o *Thucydides's Trap Project* é um trabalho em progresso. O projeto aceitou críticas e sugestões, que serão consideradas na fase 2 do projeto.

ii. Geopolíticas

Uma das perguntas críticas ao conceito da Armadilha é: as armas nucleares acabaram com o risco de armadilha?

As respostas variam entre:

1) é impensável que uma potência ascendente vá à guerra contra uma potência estabelecida, porque os riscos são muitos, especialmente diante das capacidades nucleares, que garantiriam a "mútua destruição assegurada"; e
2) embora a guerra nuclear não seja desejada nem por norte-americanos nem por chineses, é possível que haja, sim, uma escalada de um conflito pontual para um embate nuclear.

iii. Políticas

Em 2013, o presidente Xi Jinping afirmou para um grupo de visitantes ocidentais a um evento oficial do Estado chinês: “precisamos todos trabalhar juntos para evitar a Armadilha de Tucídides”. Nesse sentido, as autoridades chinesas rechaçam a ideia de um conflito inevitável, enquanto as norte-americanas, como os senadores Roger Wicker e Angus King, consideram como um pressuposto estratégico essencial.

iv. Econômicas

As economias de EUA e China estão muito mais inter-relacionadas do que estavam as economias dos casos analisados por Allison. Nesse sentido, os custos de um conflito direto entre os dois países teriam implicações econômicas negativas para ambos os lados, o que desencoraja o embate. Exemplo disso é o fato de a China ser a maior detentora de títulos da dívida pública dos EUA e beneficiar-se bastante das relações comerciais, amplamente superavitárias. Os custos de eventual conflito somar-se-iam às perdas de comércio e de rentabilidade desses títulos.

Dado que as economias chinesa e norte-americana são bastante interdependentes, nas retóricas anti-globalização e nacionalistas, há um clamor pelo *decoupling* das economias, reduzindo a exposição à influência do concorrente geopolítico. Não obstante, essa “dissociação” poderia contribuir para a rivalidade, ao reduzir vínculos e, consequentemente, incentivar o conflito. A Armadilha de Tucídides, em uma análise de viés liberal de RI, não só poderia ser mas também é de fato evitada, por meio das relações econômicas; não havendo, portanto, tendência ao conflito.

v. Teórico-metodológicas

Joseph Nye[16] crítica a ideia de Armadilha de Tucídides, por quatro principais motivos:

1) os problemas metodológicos de concluir, com um grau elevado de determinismo, que a guerra é inevitável entre os EUA e a China, porque doze casos, em 500 anos, sugerem essa conclusão. Ele refuta, desse modo, que não há nada de inevitável na armadilha, que seus efeitos são exagerados e que o número de casos considerados na análise não é preciso, já que não há um parâmetro claro para definir o que é um caso a ser examinado;
3) o diferencial de poder entre a China e os EUA ainda é muito maior do que nos casos analisados pelo projeto de Allison. Exemplo disso é o grande diferencial do orçamento militar e das capacidades nucleares entre os dois países;
4) são as decisões dos formuladores e executores das políticas estatais que resultam na guerra; portanto, aspectos pessoais, não impessoais e estruturais causaram a guerra que baseia o conceito. Análises de historiadores como Donald Kagan demonstram que o poder ateniense não estava crescendo quando houve a guerra, o equilíbrio de poder já se estava restabelecendo. Ainda assim, os espartanos consideraram que a guerra valeria o risco; e
5) a utilidade das metáforas e das comparações históricas podem ser perigosas, mormente se estiverem acompanhadas de uma percepção de inexorabilidade.

Em *The China Sleepwalking Syndrome*, Nye discute que as análises que consideram a relação entre os EUA e a China como uma reedição da Guerra Fria são pouco adequadas. Seria melhor atentar-se à possibilidade de irem à guerra, como na Primeira Guerra Mundial, por ações

---

[16] Charles Kindleberger foi um dos arquitetos do Plano Marshall e analisou os motivos para a realidade desastrosa da década de 1930.

de terceiros, inclusive de parceiros, que podem causar conflagrações locais com efeitos sistêmicos, ao tragar chineses e norte-americanos, levando-os à guerra.

Por fim, a Armadilha de Kindleberger seria um risco maior do que a de Tucídides. Para Nye, os EUA não deveriam preocupar-se com a ascensão da China a ponto de desestruturar o sistema estabelecido, mas, sim, uma China que seja muito fraca ou que não tenha vontade política de promover bens públicos globais. As potências do sistema, quando contribuem com a oferta desses bens, como estabilidade financeira, tendem a beneficiar-se, ao dividir o ônus da estabilidade e garantir o adequado provimento desses bens. Após a Primeira Guerra Mundial, nota-se o isolacionismo dos EUA, que se portaram como *free rider*[17], enquanto o Reino Unido não era capaz de continuar ofertando a mesma quantidade de bens públicos globais, resultando em problemas sistêmicos. Desse modo, uma China que não contribua para a estabilidade sistêmica, mesmo tendo capacidades, é uma ameaça maior do que uma China forte o suficiente para suplantar os EUA.

vi. Utilidade para os países periféricos

Gelson Fonseca Jr. ressalta que Alisson não comenta nada sobre a realidade da periferia do sistema de Estados. Segundo o embaixador brasileiro, caberia aos países em desenvolvimento "buscar formas de resistir às pressões que inevitavelmente surgem quando o conflito entre potencias se universaliza e polariza".

[17] *Free rider*, para Nye, significa que os EUA se beneficiaram dos bens públicos existentes sem prover contribuições em troca, ainda que pudessem e devessem fazê-lo.

V. Conceito(s) de poder

a) Poder

Como muitas ideias no âmbito das ciências sociais, o conceito de poder é muito disputado. Pode ser definido, em termos gerais, como a capacidade de fazer alguém mudar seu comportamento, de influenciar o comportamento de outrem, que seria diferente se não sofresse aquela influência. Outras definições aceitas incluem controlar a agenda de possibilidades de ação de um determinado ator; e criar, moldar ou influenciar crenças, percepções ou interesses de outrem. Para Nye, com base na definição do dicionário, poder é a capacidade de fazer coisas, mas, especificamente, em situações sociais, é a habilidade para afetar outros para conseguir os resultados que queremos.

Definições de poder podem ser divididas em comportamentais, com base nos resultados de uma ação (avaliação *ex post*), ou materiais, considerando "poder" como recursos em uma avaliação *ex ante* (um país seria poderoso se possuir grande população, território, recursos naturais, grande economia, força militar e estabilidade social). Tudo depende, entretanto, de como esses recursos serão utilizados em um determinado contexto – a efetividade dos recursos de poder.

b) Poder bruto ou duro (*Hard power*)

O poder bruto ou duro é o poder de obrigar alguém a fazer algo, normalmente, por "recompensa, coação ou ameaça". Trata-se da forma mais tradicional de poder no estudo das Relações Internacionais (RI), mas ganha existência própria com o contraponto feito por Joseph Nye, quando cunha a ideia de *soft power* em 1990. Nye associa o poder bruto com a abordagem de *carrot and sticks* (cenouras e bastões), que é a própria expressão do binômio "ameaça de punição e recompensa". Como expressões desse poder há não apenas as vertentes política (por meio de diplomacia coerciva ou de sanções políticas) ou militar (intervenções), mas também a vertente econômica (sanções), que é, de maneira errônea, normalmente associada de maneira exclusiva com poder brando, tendo em conta a associação inexata entre *hard power* e *high politics* e entre *soft power* e *low politics*. A métrica para o poder bruto costuma ser simples, quantitativa, com base nas capacidades materiais de um Estado. Exemplos de expressão do *hard power* nas relações internacionais são a aplicação de sanções políticas e econômicas ou as intervenções internacionais.

c) Poder brando ou suave (*Soft power*)

O poder brando ou suave diz respeito à "habilidade de afetar outros por meio da atração e da persuasão, em vez da coerção e da recompensa", segundo Nye. Essa habilidade de moldar preferências pode ser exercida, em se tratando de Estados (há uma outra discussão para indivíduos), de diferentes maneiras, como cultura (que pode ser transmitida por meio do comércio) e educação, história, valores políticos e econômicos (que também podem ser transmitidos por meio do comércio ou de investimentos), esporte, cooperação técnica, instituições (sejam elas tomadas no sentido material, tangível, físico, sejam como mecanismos e estruturas que regulam o comportamento), política externa e diplomacia (não coerciva). O poder de criar agendas e definir quais temas têm relevância no sistema internacional também é expressão do poder brando.

O conceito foi cunhado por Joseph Nye, em um artigo para a *Foreign Policy* e no livro *Bound to Lead*, ambos de 1990. Surgiu quando o autor analisava um suposto declínio do poder americano durante a década de 1980. Para Nye, os Estados Unidos (EUA) conservavam recursos tradicionais de poder – econômico e militar –, mas também conseguiam os resultados que desejavam por meio da atração, ao invés do uso da coerção ou de pagamentos (instrumentos de *hard power*), o que Nye denominou de *soft power*. Nye considera que a União Soviética (URSS) ruiu em razão da perda relativa de *soft power* do país ao longo da segunda metade do século XX, sobretudo por causa das intervenções na Hungria, em 1956, e na Tchecoslováquia, em 1968. Da mesma forma, o muro de Berlim teria caído pacificamente, por conta do efeito do *soft power* ocidental sobre as mentes das pessoas. Para Nye: *"No barrage of artillery brought down the Berlin Wall; it was removed by hammers and bulldozers wielded by people who had been touched by Western soft power*". Assim, *hard power* funcionaria com "cenouras e porretes", enquanto *soft power* atuaria como um ímã. Outros exemplos de poder brando estão na disseminação de valores por meio de veículos culturais, como o sistema de Hollywood, a construção de parcerias por meio das atividades de cooperação técnica, cultural, educacional ou esportiva ou a consolidação de laços diplomáticos, como a abertura de embaixadas. De acordo com o autor, para ser efetivo, o poder brando – e sua capacidade de atração – depende de credibilidade.

Segundo Nye, o *soft power* de um país advém majoritariamente de três fontes: sua cultura; seus valores políticos, como democracia e direitos humanos (quando o país os defende internacionalmente); e suas políticas (quando são vistas como legítimas porque levam em conta os interesses de outros países). Assim, um governo pode influenciar outros por meio do exemplo de como se comporta internamente (protegendo a liberdade de expressão), em instituições internacionais (favorecendo o multilateralismo) e por meio de sua política externa (promovendo o desenvolvimento e os direitos humanos, por exemplo).

Alguns recursos podem produzir *hard power* e *soft power* ao mesmo tempo, como demonstram o Plano Marshall (1948) ou o projeto chinês Iniciativa do Cinturão e da Rota (BRI, na sigla em inglês). A distinção entre *soft* e *hard power* pode ser entendida como parte de um espectro. No extremo do *hard power* está o comando ou a ordem que deve ser obedecida pelo alvo, e no extremo do *soft power* está a cooptação, que depende de um movimento voluntário do alvo. Alexander Vuving sugeriu uma formulação alternativa do conceito, baseada em duas dimensões: voluntarismo simétrico e assimétrico do alvo em um eixo, e manipulação direta ou indireta pelo agente no outro. Essa formulação dá origem a quatro categorias de poder: coercivo; estrutural; transacional; e atrativo. Comportamentos ligados ao *hard power* incluiriam coerção, manipulação da estrutura e pagamento, enquanto o *soft power* estaria ligado à atração positiva e à persuasão.

O conceito de *soft power* foi sendo gradualmente adotado pelos formuladores de política. Tornou-se popular no Japão, por conta de sua constituição pacifista. A União Europeia (UE) também começou a reforçar seu *soft power* – possivelmente como forma de compensar deficiência em poder militar. Nos EUA, o conceito começou a ser empregado pela Marinha, pensando em atrair moderados para longe de radicais em lugares como Afeganistão e Iraque. O pêndulo da prioridade ao *soft power* recuaria durante a presidência de Donald Trump e retornaria à posição anterior com a presidência de Joe Biden, que prometeu, logo em seu discurso de posse: "liderar pelo poder de nosso exemplo". A organização da cúpula virtual pela democracia, em dezembro de 2021, fez parte desse esforço, assim como a solidariedade demonstrada com a Ucrânia. Não obstante, há o temor de que ataques à democracia, discriminação racial e retrocessos em relação a direitos reprodutivos prejudiquem a imagem dos EUA como exemplo de democracia inspiradora no mundo.

A China também adotou o conceito de *soft power*, visando diminuir a possibilidade de uma coalizão contrária juntar-se contra si diante de seu crescimento econômico. O país teve, entretanto, resultados dúbios, pois, apesar da admiração trazida pelo sucesso do desenvolvimento, a capacidade de atração chinesa ainda é menor que a americana na maior parte do mundo, incluindo na Ásia. Para Nye, a China deveria dar mais liberdade à sua sociedade civil, como a artistas, por exemplo, para aumentar seu *soft power*. Disputas territoriais com vizinhos também não ajudam, apesar da abertura de Institutos Confúcio ao redor do mundo (presentes em 162 países). Há uma percepção da elite chinesa de que o *status* da China no sistema internacional é limitado e ofuscado pelo Ocidente e que, para rivalizar verdadeiramente com os EUA, a China precisa de maior reconhecimento e influência sobre a opinião pública global, o que também fortaleceria a legitimidade doméstica do regime. No entanto, os EUA e a China interpretam e operacionalizam o conceito de *soft power* de maneiras distintas. Enquanto Washington favorece a democracia e valores liberais, Pequim, em razão do sucesso do modelo de desenvolvimento chinês, foca seu *soft power* em questões práticas, como o financiamento ao desenvolvimento e comércio, com grande sucesso no Sul Global (apesar dos ganhos limitados com a "diplomacia da vacina", adotada durante a pandemia de COVID-19), onde há problemas de desenvolvimento semelhantes aos existentes na China no passado. Uma admiração pelo modelo chinês não significa, contudo, rejeição aos valores americanos, como demonstram pesquisas de opinião em países africanos e latino-americanos.

A Guerra da Ucrânia provocou grande perda de *soft power* por parte da Rússia e, indiretamente, da China. Putin, admirado por setores do Ocidente como líder político, passou a ser visto como tirano e inábil política e militarmente. Atrocidades cometidas pelo uso do *hard power* russo provocaram danos irreparáveis na imagem russa em países da Europa Ocidental, como na Alemanha. Devido à pressão da opinião pública alemã, o projeto do *Nord Stream 2* foi suspenso, e os gastos militares alemães aumentaram. Além disso, a figura do presidente ucraniano Volodymyr Zelensky, presença constante na mídia, contribuiu para aumentar a simpatia ocidental com a luta ucraniana, facilitando o envio de armas e equipamentos militares para o país. Embora a Índia e países africanos tenham-se abstido de condenar a Rússia, a China votou contra a expulsão do país do Conselho de Direitos Humanos (CDH) e forneceu recursos em apoio à campanha de propaganda russa, sofrendo, consequentemente, prejuízos em sua imagem internacional.

Em contraste, a estratégia de *soft power* da Coreia do Sul é um exemplo bem-sucedido e cresceu conforme o país se desenvolveu. Atualmente, a vitória de *Parasita* na disputa pelo Oscar de Melhor Filme em 2020 e o sucesso internacional do *K-Pop* como produção musical são exemplos da estratégia de *soft power* sul-coreana, ou *Hallyu* ("onda coreana"). Inicialmente considerada como fenômeno passageiro, a *Hallyu* consolidou-se como esforço estratégico de *soft power* da Coreia do Sul. A exportação da cultura coreana expande-se cada vez mais, contemplando não só o mercado musical e audiovisual, mas também a gastronomia e o modo de vida. Grandes conglomerados coreanos – os *chaebols* – financiam produções culturais, sendo importantes atores dessa estratégia, ao lado do Estado. O *Hallyu* é particularmente influente em nações em desenvolvimento, com destaque para o Sudeste Asiático. Além disso, o país investe na promoção de suas características (*nation branding*) e no sucesso de seu modelo socioeconômico e educacional. Esse êxito já tornara o país reconhecido, dada a trajetória de recuperação diante das crises financeiras de 1997 e 2008 e o rápido desenvolvimento econômico, saindo de condição de miséria para se tornar um dos países asiáticos mais dinâmicos e modernos.

d) *Global Soft Power Index*

O *Global Soft Power Index* é um estudo abrangente que examina as percepções relativas às "marcas nacionais" (ou "marcas-país")[18]. Publicado anualmente desde 2020 e compreendendo atualmente a avaliação dos 193 Estados membros da ONU, o relatório apresenta o ranking das nações examinadas com base no conceito de *soft power*, introduzido por Joseph Nye. O *Global Soft Power Index* define *soft power* como a capacidade de uma nação influenciar as preferências e os comportamentos de vários atores da arena internacional (Estados, corporações, comunidades, por exemplo) por meio da atração e da persuasão, em vez da coerção. As nações são percebidas como marcas, que, portanto, podem ser tanto promovidas quanto prejudicadas. As marcas nacionais determinarão a capacidade de influência do ente analisado.

i. Metodologia

Para a elaboração do *Global Soft Power Index 2024*, foi realizada pesquisa por meio virtual. Entre os dias 18 de setembro e 8 de novembro de 2023, foram ouvidas mais de 170.000 pessoas[19], distribuídas em cento e um países[20], acerca das impressões relativas às 193 nações sob exame[21].

A classificação das marcas nacionais é determinada por uma pontuação de zero a cem, cujo cálculo se fundamenta em quatro critérios gerais: "familiaridade", "influência", "reputação" e "percepções". A familiaridade indica o quanto as pessoas conhecem determinada nação; a influência denota o grau em que o país é capaz de influenciar outras nações e o cenário internacional; e a reputação sinaliza se o país é percebido de forma positiva globalmente. A categoria das percepções, por sua vez, baseia-se na avaliação de 35 atributos, divididos em oito pilares associados ao *soft power* (negócios e comércio, educação e ciência, relações internacionais, governança, mídia e comunicação, futuro sustentável, pessoas e valores, e cultura e herança). Por meio de análise estatística comparando o resultado desses atributos com os resultados dos critérios

---

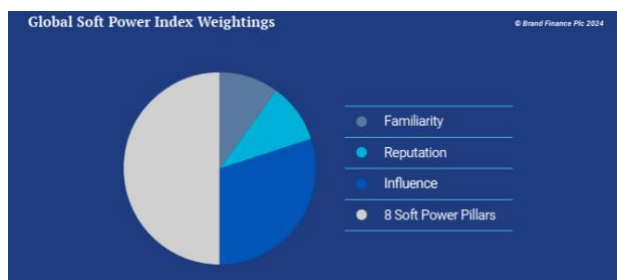
[18] A pesquisa é desenvolvida pela *Brand Finance*, empresa independente, fundada em 1996, especializada na avaliação de marcas. Inicialmente voltada para a avaliação de marcas comerciais, seu âmbito de atuação foi ampliado, passando a incluir o exame das nações como marcas, com base no conceito de *soft power* de Joseph Nye. O *Global Soft Power Index* vem sendo divulgado desde 2020, com base nos estudos de marcas nacionais, *Brand Finance Nation Brands Study*, que vêm sendo publicados desde 2005.

[19] Enquanto, nas edições de 2020 e 2021, a pesquisa incluiu não só o público geral, mas também o público especializado, entendido como uma categoria tanto destinatária quanto difusora do *soft power*, desde 2022, a pesquisa restringiu-se ao primeiro grupo. Essa escolha permitiu a ampliação do tamanho amostral.

[20] A amostra foi representativa da população *online* de cada país, de modo que o estudo reconhece que, em países em desenvolvimento com baixo acesso à internet, há tendência à seleção de uma população mais jovem, com maior nível de educação, renda e conectividade. O tamanho amostral foi de, no mínimo, 770 pessoas por país, mas, em geral, acima de 1000 pessoas. Ademais, o número de indivíduos ouvidos foi maior em nações consideradas estratégicas. Assim, realizou-se pesquisa com mais de 3.000 pessoas na Índia (6.149), no Reino Unido (5.956), nos Estados Unidos (5.791), na China (4.903), e na Nigéria (3.145), por exemplo. A faixa etária variou entre 18 e 75 anos.

[21] O número de países nos quais foram ouvidas pessoas para a avaliação das marcas nacionais foi, portanto, menor do que o número de nações sob exame. Esse fato é explicado pela exclusão de países muito pequenos ou nos quais a realização da pesquisa virtual foi considerada desafiadora, como nos casos de Cuba e Irã. A Rússia também foi excluída na pesquisa para a elaboração dos *Global Soft Power Index* de 2023 e de 2024, pois se considerou que não seria possível realizar uma pesquisa confiável de opinião pública, no país, acerca dos tópicos analisados no estudo. Assim, no relatório de 2023, foram considerados todos os resultados do país pesquisados em 2022, e, no relatório de 2024, os resultados concernentes às categorias de familiaridade, reputação e influência, somente.

de “influência” e de “reputação” das marcas nacionais, o relatório considera quais atributos e pilares têm maior impacto também sobre essas duas categorias gerais[22].

Na pesquisa concernente ao relatório de 2024, foi adicionado o parâmetro de “recomendações”, avaliado por meio de perguntas que buscam determinar se o país é recomendado como destino de investimentos, como fornecedor de bens e serviços, como lugar para se estudar e para se trabalhar e como local para se visitar. Esse critério permite a estimativa do potencial da nação nas áreas estratégicas de comércio, investimento, talento e turismo[23]. Nas cinco categorias desse parâmetro, países da Europa alcançaram a primeira posição.

Fonte: Global Soft Power Index 2024. Brand Finance.

ii. Destaques

Com relação aos destaques do *Global Soft Power Index 2024*, o primeiro aspecto relevante refere-se ao aumento do número de países avaliados, já que houve a inclusão de 72 Estados no ranking[24]. Além disso, as marcas nacionais dominantes apresentaram um crescimento maior do *soft power*, haja vista a média de acréscimo de 3,1 pontos na avaliação das 50 nações mais bem posicionadas no ranking, em comparação com uma média de perda de 1,3 ponto entre as nações classificadas entre as posições 51 e 193. Outros aspectos importantes foram a manutenção dos Estados Unidos e do Reino Unido na primeira e na segunda posição geral, respectivamente; o expressivo crescimento da pontuação da China; a melhora na avaliação dos Emirados Árabes Unidos, da Arábia Saudita, do Catar e da Turquia; além da queda de posições da Rússia, da Ucrânia

---

[22] O pilar de “negócios e comércio” mostrou-se particularmente importante quanto ao impacto sobre a “influência” e a “reputação”. O bom desempenho nesse pilar contribui, por exemplo, para a classificação da Suíça e dos Emirados Árabes Unidos entre as dez nações mais bem avaliadas em termos de *soft power*. Ademais, o significativo peso desse parâmetro favorece a continuidade das maiores economias do mundo nas primeiras posições.

[23] A inclusão do parâmetro de “recomendações” não prejudicou a comparação dos resultados do *Global Soft Power Index 2024* com os relatórios anteriores, pois os dados reunidos relativos às novas perguntas foram processados de forma independente dos demais parâmetros.

[24] Estados adicionados ao *Global Soft Power Index 2024* e respectivas posições no ranking: Mônaco (42), Coreia do Norte (76), Liechtenstein (82), Belarus (87), Bahamas (88), Armênia (106), Brunei (107), Macedônia do Norte (109), El Salvador (117), Moldávia (118), Mongólia (122), Butão (123), San Marino (125), Andorra (128), Síria (129), Dominica (130), Libéria (131), Namíbia (133), Fiji (135), Líbia (139), Mali (140), Benin (141), Guiné (142), Níger (143), Tajiquistão (145), República do Congo (146), Quirguistão (148), Iêmen (149), Cabo Verde (150), Sudão do Sul (151), Afeganistão (152), Mauritânia (153), Trinidad e Tobago (154), Guiana (155) Papua Nova Guiné (156), Togo (157), Gâmbia (158), Guiné Equatorial (159), Malawi (160), Burkina Faso (161), Nicarágua (162), Guiné-Bissau (163), Comores (164), Ilhas Salomão (165), Belize (166), Granada (167), Gabão (168), Serra Leoa (169), Samoa (170), Haiti (171), Santa Lúcia (172), Burundi (173), São Tomé e Príncipe (174), Timor Leste (175), Chade (176), Tonga (177), Antígua e Barbuda (178), Somália (179), Lesoto (180), Suriname (181), Ilhas Marshall (182), Palau (183), Eritreia (184), Essuatíni (185), Tuvalu (186), São Vicente e Granadinas (187), Micronésia (188), Djibuti (189), São Cristóvão e Neves (190), Vanuatu (191), Nauru (192) e Kiribati (193).

e de Israel, todos impactados por conflitos. Com exceção da troca de posição entre China e Alemanha, as colocações das dez nações mais bem avaliadas, em termos de *soft power*, mantiveram-se inalteradas.

Os Estados Unidos não só mantiveram a liderança na primeira posição do ranking, mas também apresentaram uma pontuação de 78,8, o que representa um aumento de 4 pontos em relação ao *Global Soft Power Index 2023*. O país foi o mais bem avaliado nas categorias de familiaridade e de influência. Ademais, liderou quatro dos oito pilares de *soft power*: negócios e comércio, relações internacionais, educação e ciência, além de mídia e comunicação[25]. Em contrapartida, a nação está somente na 11ª posição na categoria geral de "reputação", com a perda de quatro posições. Houve, igualmente, queda relevante na avaliação dos atributos de "ótimo lugar para se visitar", "boas relações com outros países", "segurança e proteção", e na percepção como nação "amigável". Conforme o estudo, essa queda decorre possivelmente de desafios como a violência com uso de armas e a brutalidade policial. Os Estados Unidos haviam perdido a primeira colocação no *Global Soft Power Index 2021*, em razão da condução política do ex-presidente Donald Trump. Com o início do governo Biden, no entanto, o país recuperou o primeiro lugar, posição que vêm mantendo desde então.

O Reino Unido continua ocupando o segundo lugar geral, tendo mantido sua situação como uma das três marcas mais bem avaliadas em familiaridade e influência. O Reino Unido atingiu, ainda, de forma inédita, a quarta posição na categoria de reputação, e está na liderança em relação a "sistema educacional forte", a "respeito pelo direito e pelos direitos humanos" e a dois atributos do pilar de mídia e comunicação. Houve, ademais, melhora nos atributos de "economia estável e forte" e "estável politicamente e bem governado", em relação ao ano anterior. A *GREAT Britain and Northern Ireland Campaign*, uma iniciativa de promoção da imagem internacional do Reino Unido em funcionamento há mais de uma década, contribui para o resultado positivo.

A China teve o maior aumento, em termos de pontuação, no *Global Soft Power Index 2024*, tendo atingido 71,2 pontos, o que representa um acréscimo de 6.2 pontos em relação ao último relatório. O país atingiu a terceira posição no ranking geral, de modo a ocupar o espaço anteriormente da Alemanha[26], que se encontra agora na quinta posição. A melhora da nação asiática, em termos absolutos, em quase todos os pilares de *soft power*, para além do crescimento relativo também na maioria dos pilares, corroboram a crescente relevância do país no cenário internacional. A China tem um desempenho mais fraco, no entanto, no pilar de "pessoas e valores" (78ª colocação), embora tenha subido 17 posições em relação ao relatório anterior. Esse pilar compreende os atributos que classificam uma nação como "confiável", "generosa", "amigável", "divertida" e "tolerante e inclusiva". Tais atributos, embora não exerçam grande efeito sobre a categoria geral de influência, têm significativo impacto sobre a de reputação.

Consideradas as cinco edições, até 2024, do *Global Soft Power Index*, as nações mais bem-sucedidas em melhorar suas avaliações foram os Emirados Árabes Unidos, a Arábia Saudita, o

---

[25] Os demais pilares tiveram, como primeiros colocados, a Itália, em "cultura e herança", com destaque para o primeiro lugar no atributo "comidas que o mundo adora"; a Alemanha, em "governança"; o Japão, em "futuro sustentável", com a liderança em dois dos quatro atributos; e o Canadá em "pessoas e valores".

[26] A Alemanha, na liderança do ranking no relatório de 2021, caiu para o terceiro lugar, nas pesquisas de 2022 e de 2023, e atualmente ocupa a quinta posição do ranking de *soft power*. Apesar da piora em diferentes percepções, como a perda de catorze posições no atributo "boas relações com outros países", em relação ao ano anterior, a Alemanha foi a nação mais bem avaliada no pilar de governança, a segunda mais bem avaliada no de futuro sustentável e a quarta, nos pilares de negócios e comércio e de educação e ciência.

Catar e a Turquia[27]. Os dois primeiros ganharam oito posições, no período, alcançando, respectivamente, a 10ª e a 18ª posição no relatório de 2024. O Catar encontra-se, atualmente, na 23ª colocação, após aumentar dez posições, e a Turquia subiu cinco lugares, chegando à 25ª posição. Como denominador comum, essas nações envidam esforços conscientes para o aumento do *soft power*, por meio de ações como projetos para a promoção da imagem internacional, iniciativas diplomáticas e organização de grandes eventos. Os Emirados Árabes Unidos têm a maior pontuação global no importante atributo de "economia estável forte" e sediaram a EXPO 2020 e a COP 28, enquanto o Catar sediou a Copa do Mundo em 2022. A Arábia Saudita tem igualmente investido no futebol, para além do turismo, e a Turquia posiciona-se como ator relevante no diálogo diplomático entre a Europa e o Oriente Médio.

Embora a Rússia tenha caído três posições, atingindo a 16ª colocação, sua posição mais baixa no *Global Soft Power Index*, houve uma pequena recuperação na categoria "reputação", em consequência da tendência de normalização do conflito. A Ucrânia teve uma queda ainda maior, perdendo sete posições, até o 44º lugar. Embora, após o início do conflito, o país tenha obtido uma melhor avaliação em "familiaridade", condição que foi capaz de manter, houve importante perda na categoria "influência". Ademais, no 76º lugar, a Ucrânia está posicionada logo abaixo da Rússia no quesito "reputação", o que demonstra as diferenças de percepção relativas ao conflito. Também afetado por um contexto de guerra, Israel caiu cinco posições, para o 32º lugar, o que representa o pior resultado do país. Cabe indicar, ainda, que a pesquisa foi conduzida entre setembro e novembro de 2023, de modo que o *Global Soft Power Index 2024* ainda não refletiu o impacto total do conflito sobre a imagem de Israel.

No que concerne à perspectiva das lideranças regionais, Índia, Brasil e África do Sul têm tido dificuldade em alcançar seus potenciais de *soft power*. Embora as três nações apresentem altos níveis de "familiaridade" e de "influência", principalmente em suas regiões, esse padrão não é acompanhado em termos de "reputação" global. Os três países também costumam compartilhar bons resultados no pilar de "cultura e herança", em oposição à avaliação relativa ao pilar de "negócios e comércio". Nesse contexto, a Índia caiu uma posição, para o 29º lugar, o Brasil manteve-se no 31º lugar, e a África do Sul ocupa, atualmente, a 43ª colocação, sua pior posição no *Global Soft Power Index*. Apesar da estagnação, iniciativas têm sido implementadas para modificar essa tendência. Assim, a Índia ocupou a presidência *pro tempore* do G20 em 2023 e tem apresentado avanços econômicos, enquanto a África do Sul sediou a Cúpula do BRICS em 2023 e tem demonstrado relevante atuação diplomática no contexto dos conflitos na Ucrânia e em Gaza. De fato, já houve melhora de percepção da Índia referente aos pilares de "mídia e comunicação" e de "educação e ciência". A África do Sul, por sua vez, também apresentou melhora da avaliação, nesse caso em relação à categoria geral de "reputação".

[27] Itália e Espanha também apresentaram significativa evolução desde o *Global Soft Power Index 2020.* Ambas as nações conseguiram recuperar-se dos efeitos da pandemia de COVID-19 e têm no turismo uma força importante. A Itália está particularmente bem colocada nos atributos de "ótimo lugar para se visitar" (2º lugar) e "produtos e marcas que o mundo adora" (3º lugar), concernentes aos pilares de "cultura e herança" e de "negócios e comércio", respectivamente.

Fonte: Global Soft Power Index 2024. Brand Finance.

iii. O Brasil no *Global Soft Power Index 2024*

Com relação especificamente ao Brasil, trata-se da nação da América Latina mais bem colocada no ranking, na 31ª colocação, com 48,8 pontos, mantendo sua posição em relação ao ano anterior. A nação teve seu melhor desempenho no relatório de 2022 (28ª posição) e o pior resultado no estudo de 2021 (35ª posição). Em termos absolutos, houve um aumento de dez pontos na pontuação geral entre o *Global Soft Power Index* de 2020 e o de 2024. Conforme o relatório, a instabilidade política do período entre janeiro e fevereiro de 2023 pode ter afetado negativamente a percepção do país.

O Brasil foi a nação mais bem avaliada em dois atributos, "líder em esportes", no pilar de "cultura e herança", e "diversão", no pilar de "pessoas e valores"[28]. De fato, o país apresenta um desempenho forte no pilar de "cultura e herança", encontrando-se na 13ª posição em relação a esse critério. A nação não se destaca, no entanto, em pilares que têm maior peso no cálculo da pontuação, como "negócios e comércio", o que dificulta uma melhora mais significativa na posição geral. Houve, ainda, tendência de crescimento relativo em três parâmetros: no pilar de "governança", no qual o país subiu onze posições chegando ao 75º lugar, no pilar de "mídia e comunicação", no qual o Brasil ganhou dez posições alcançando o 33º lugar, e na categoria geral de "familiaridade"[29]. Houve, no entanto, queda relativa no pilar de "negócios e comércio". No que se refere aos pilares de "relações internacionais" e de "futuro sustentável", o Brasil ocupa, respectivamente, a 38ª e a 49ª posições. Quanto ao novo parâmetro de recomendações, o Brasil lidera a maioria das cinco categorias na América Latina e Caribe, inclusive nas recomendações para se trabalhar e para se investir no país.

De forma geral, a América Latina é a região que tende a melhor avaliar o Brasil em termos de *soft power*. De fato, conforme Paraguai, Argentina e Uruguai, o Brasil estaria entre as dez primeiras posições do ranking, e, conforme, Colômbia e Venezuela, entre as vinte primeiras colocações. Angola e Portugal tendem a também apresentar boas avaliações do Brasil, enquanto

---

[28] Outros países em desenvolvimento entre os mais bens colocados, nos atributos dos pilares de *soft power*, foram, por exemplo, Egito, com o 1º lugar em "rica herança", e México, com o 3º lugar em "comidas que o mundo adora", ambos do pilar "cultura e herança". O Brasil apresentou, ainda, significativa melhora na avaliação dos atributos de "ações para proteger o meio ambiente", "facilidade para fazer negócios" e "cidades e transportes sustentáveis".

[29] O Brasil encontra-se na 11ª posição, em "familiaridade", conforme o *Global Soft Power Index 2024*.

os países asiáticos, com exceção da China, e os países do continente africano e a Austrália tendem a fornecer pontuações menos favoráveis. Os países europeus, de modo geral, avaliam o Brasil em posição similar àquela do ranking ou, mesmo, melhor.

e) Poder inteligente (*Smart power*)

O poder inteligente diz respeito à capacidade de um ator de combinar elementos dos dois conceitos anteriores, *hard* e *soft*, de maneira a reforçá-los mutuamente, tornando mais eficiente e efetiva a consecução de seus interesses nas relações internacionais. O conceito parte da consideração de que, na maioria das vezes, o recurso puro a apenas uma das duas formas de poder anterior não será suficiente e, muitas vezes, será contraproducente. De acordo com o *Center for Strategic and International Studies*, seria uma abordagem que ressalta a necessidade de força militar conjugada com a necessidade de aliança, parcerias e instituições de todos os níveis, para expandir a influência de um agente e dar legitimidade às suas ações. O termo pode ser atribuído tanto a Joseph Nye, que alega tê-lo cunhado em 2003, quanto a Suzanne Nossel, ex-adjunta do Embaixador dos EUA nas Nações Unidas, que escreveu um artigo com esse nome na *Foreign Affairs* em 2004. Após o reconhecimento do fracasso no Iraque, Nye começou a falar para audiências políticas, enfatizando que a habilidade de combinar *hard* e *soft power* em estratégias bem-sucedidas que se reforçam mutuamente pode ser chamada *smart power*, um conceito mais prescritivo do que analítico.

Em 2009, a então secretária de Estado dos EUA, Hillary Clinton (chamada de "*the soft-power secretary of state*" em artigo de 2013 na *Foreign Affairs*), disse ao Senado: "*We must use what has been called 'smart power', the full range of tools at our disposal – diplomatic, economic, military, political, legal, and cultural – picking the right tool, or combination of tools, for each situation. With smart power, diplomacy will be the vanguard of foreign policy.*" O conceito poderia, ainda, ser discutido à luz de outro, cunhado por Condoleezza Rice, que teria algumas semelhanças: "*transformational diplomacy*".

É possível apontar a política do *Big Stick* conforme foi anunciada por Teddy Roosevelt, como exemplo de poder inteligente ("*speak softly and carry a big stick*"). Contemporaneamente, as relações dos EUA com a China ou com a Coreia do Norte poderiam ser exemplos de poder inteligente. A projeção de poder de algumas potências por meio das instituições multilaterais também pode ser um exemplo. Nye considera que a principal ameaça contemporânea aos EUA é o terrorismo, e a única maneira eficiente de combatê-lo seria pelo poder inteligente.

Para Nye, a China teria dificuldades em desenvolver *smart power*, uma vez que é difícil combinar uma diplomacia da vacina com uma "diplomacia do lobo guerreiro", marcada por agressões e coerções de países menores.

f) Poder afiado ou agudo (*Sharp power*)

O poder afiado ou agudo foi conceito criado por Christopher Walker e Jessica Ludwig, do *think tank* norte-americano *National Endowment for Democracy*, em 2017, para descrever uma estratégia de "guerra de informação conduzida por potências autoritárias de hoje, particularmente pela China e pela Rússia", países que "gastaram dezenas de bilhões de dólares para moldar as percepções do público e o comportamento [das pessoas] ao redor do mundo" disseminando informação maliciosa em escala global com finalidade política de desestabilizar outros países. De acordo com os dois criadores, a expressão *sharp power* se refere a uma "ameaça real" à democracia

no mundo. Essa estratégia, utilizada por regimes autoritários, baseia-se em subversão, pressão, distração e manipulação, ao mesmo tempo que, domesticamente, mantém iniciativas sistemáticas de supressão do pluralismo político e da liberdade de expressão como forma de preservar seu poder.

Não se trataria, portanto, de poder brando (que não seria controlado exclusivamente pelos governos) ou de "*charm offensive*" (estratégia deliberada de usar o seu "charme" para conseguir o que se quer). *Sharp power* não é *soft power*, pois não se trata de atração positiva, mas da tentativa de manipulação por meio do engano. Para Nye, seu espectro de comportamentos de poder tem como base o grau de voluntarismo concedido ao alvo. No uso do *hard power*, a coerção remove as escolhas do alvo por meio de sanções negativas. O *soft power*, por sua vez, depende de margem suficiente de escolha para que um analista descreva o alvo como sendo positivamente atraído. São a transparência e os limites ao engano deliberado que diferenciam o *soft* do *sharp power*.

Como exemplos de *sharp power*, pode-se mencionar as alegadas interferências russas em processos eleitorais em diversos países, que têm sido objeto de investigações de autoridades locais, a propagação de mensagens oficiais do governo chinês por meio dos Institutos Confúcio, a pressão sobre Facebook ou Google, que são proibidos na China, para remover conteúdo disponível no exterior, e os investimentos chineses em telecomunicações na África, sobre as quais o governo chinês passaria a exercer censura, controlando as informações transmitidas. O exercício de controle estatal sobre o acrônimo CAMP – cultura, academia, mídia e setor editorial (*publishing*, em inglês) – também exemplifica a aplicação do conceito.

É importante indicar, entretanto, que *soft* e *sharp power* não são excludentes, de modo que um mesmo país autoritário poderia expressar ambos. Democracias devem ter cuidado ao responder ao uso do *sharp power* por países autoritários para não comprometerem seu próprio *soft power*. Grande parte do *soft power* das democracias deriva da atuação da sociedade civil – no caso americano, de Hollywood, universidades e fundações –, e limitar ou restringir sua liberdade poderia prejudicar esse ativo. Países autoritários possuem dificuldade para gerar seu próprio *soft power* porque limitam a liberdade de atuação de suas sociedades civis.

g) Transição e difusão de poder

A transição de poder significa a desconcentração do poder de um polo para outros atores estatais. A difusão de poder significa a desconcentração do poder dos atores estatais para os atores não estatais. Ambas não necessariamente significam a promoção de igualdade de poder entre os agentes.

Em seu livro *O Futuro do Poder*, Joseph Nye defende que, nas últimas décadas, tem havido, paralelamente, uma transição do poder do polo tradicional – os EUA – para os países emergentes e uma difusão do poder dos Estados Nacionais para atores não governamentais (ainda que isso não signifique a perda de centralidade dos Estados nas RI).

A transição de poder atualmente está umbilicalmente relacionada com a questão da polaridade do sistema internacional após o fim da Guerra Fria. Na virada dos anos 1990, ganharam força as teses de "Fim da História" (Francis Fukuyama, em 1989, retomando ideia de Hegel) ou de "Única Superpotência" (Samuel Huntington, em 1991) ou de "Momento Unipolar" (Charles Krauthammer, em 1990-1991). Progressivamente, com a consolidação da UE e com a emergência de potências regionais, passou-se a discutir a ideia de "multipolaridade" ou de "unimultipolaridade" (Huntington). Nas últimas duas décadas, presencia-se o ressurgimento (ou ascensão) da Ásia, em especial da China, seguida pela Índia e Rússia, como exemplo da transição

de poder. Outros conceitos pertinentes que podem ser mencionados são a “ascensão do resto” (Alice Amsden), o “mundo pós-americano” (Zakaria), o “mundo pós-ocidental” (Stuenkel), a “apolaridade/não polaridade” (Hass), o “G0” (Bremmer). Ainda no que diz respeito à transição de poder, mais recentemente, em razão da ascensão chinesa, passa-se também a falar em uma “nova bipolaridade” (mesmo que assimétrica, conforme Stuenkel) ou de um “G2” (Bergsten, Brzezinski). Para uma discussão mais contemporânea sobre a polaridade no sistema internacional, ver seção seguinte a respeito.

Quanto à difusão de poder, por sua vez, trata-se de movimento em direção não apenas a organizações não governamentais, mas também a grandes corporações transnacionais, à criminalidade organizada transnacional (incluindo grupos terroristas) e, em algumas instâncias, às burocracias das organizações internacionais, porque funcionam como entidades com interesses próprios. Há quem já tenha classificado, em anos passados, o movimento de fortalecimento da sociedade civil em escala global (ou da opinião pública global) como a “segunda superpotência”, capaz de contrabalancear os EUA. Aproveitando-se também de outras contribuições conceituais de Nye, pode-se lembrar que, no xadrez tridimensional utilizado pela teoria de interdependência complexa, a difusão de poder já estava presente nos tabuleiros transgovernamental (relações entre subunidades) e transnacional (relações com a participação de outras unidades que não o Estado).

h) Poder cibernético

As relações de poder no sistema internacional são afetadas ou influenciadas pelo meio ou contexto em que se inserem. Por esse motivo, a emergência do mundo cibernético é crucial para as discussões sobre o poder no século XXI. O meio cibernético permite, por exemplo, reduzir as diferenças entre as capacidades relativas dos agentes, permitindo que mesmo atores menores possam exercer mais poder bruto ou poder brando. Também é meio ou canal de expressão e de propagação do poder afiado.

De acordo com Nye, o meio cibernético também é uma grande ameaça em termos de difusão de poder – de modo que se poderia identificar a existência de um “poder cibernético” propriamente dito. Exemplos de impacto do meio cibernético poderiam ser o poderio informacional detido atualmente pelas grandes empresas de telecomunicações, a disputa pela questão do 5G, os impactos da guerra cibernética sobre a dinâmica tradicional de conflitos, os recursos disponíveis nas mãos de organizações criminosas transnacionais e a disseminação dos crimes cibernéticos, a reverberação de movimentos populares e da opinião pública e o próprio meio de propagação do poder afiado.

Em um misto de difusão de poder e consolidação do poder cibernético, Ian Bremmer tem falado na emergência de um “momento” ou um “mundo tecnopolar”, em que as grandes empresas de tecnologia, como as GAFAM (ver a seção específica no capítulo 8), poderão vir a ser as novas superpotências.

i) Poder colaborativo (*Collaborative power*)

Há, ainda, uma dimensão alternativa de poder nas RI, que se fortalece devido à existência das grandes empresas de tecnologia, mormente as do Ocidente, menos censuradas do que as chinesas. Anne-Marie Slaughter discute a existência de um tipo diferente de poder: o “poder colaborativo” (*collaborative power*). Para isso, com base em reflexão que compreende dois outros tipos de poder, o *resource power* – que se origina dos recursos que produzem resultados, como o

território – e o *relational power* – que designa a capacidade de agir em situações sociais, para afetar outras pessoas e lograr os resultados desejados –, a autora define uma nova expressão de poder: segundo ela, o poder colaborativo é "o poder de muitos para, juntos, fazerem o que não podem fazer sozinhos", permitindo, assim, que se inclua, nas análises sobre o poder, aquele exercido por grupos de indivíduos, sem que componham organização determinada.

A autora usa, para ilustrar o conceito, a imagem de gotas d'água, que, individualmente, são inofensivas, mas, juntas, formam um *tsunami*. O poder colaborativo pode ser concretizado de várias formas: mobilização, por meio da chamada à ação; conexão, por meio da criação de um vínculo entre o maior número de pessoas possível; e adaptação, por meio da mudança de noções individuais, para ingressar em um diálogo com outros.

A inspiração para o conceito foi a prisão e liberação da blogueira e colunista egípcia-norteamericana Mona Eltahawy. Ao ser presa, Mona publicou um *tweet* dizendo "*beaten arrested in Interior Ministry*". Em poucas horas, se tinha criado a *#FreeMona*, o que levou o governo egípcio a libertá-la.

No caso das grandes empresas de tecnologia, que oferecem *hardwares*, *softwares* e plataformas de compartilhamento de textos, fotos e vídeos, o poder colaborativo não lhes é uma fonte de poder, mas deriva delas, somente possível graças aos serviços ofertados por essas empresas. Uma postagem no Facebook, ao ser compartilhada por um *smartphone*, após uma busca no Google, por exemplo, pode ser um meio de angariar adeptos para uma movimentação. Evidências disso são os chamamentos às ruas, que têm ocorrido, desde pelo menos às manifestações da Praça Tahir, no Egito em 2011, e que ocorrem cada vez mais por meio das redes sociais. Desse modo, trata-se de um poder exercido por um conjunto de pessoas, especialmente se houver uma "caixa de ressonância", um mecanismo de propagação da ideia que une, na diversidade de pensamentos, opiniões e demandas, indivíduos, que agem em conjunto, ainda que sem um líder específico.

j) Enquadramento teórico e crítica aos conceitos de poder

Joseph Nye é um autor associado à matriz liberal das RI, tendo sido cofundador da interdependência complexa, e exerceu funções consultivas durante a administração Clinton, com influência também sobre a administração Obama. Muito embora, em linhas gerais, o poder bruto tenha sido associado à matriz realista e o poder brando à matriz liberal, Nye discorda dessa simplificação, ao afirmar que ambas são formas de expressão de poder, sem que haja qualquer vinculação com vertentes teóricas, mas, ao mesmo tempo, considera, de maneira normativa, que o poder inteligente é uma expressão superior às demais, o qual demanda uma abordagem "realista liberal". Não há, no entanto, um consenso acadêmico a respeito dos conceitos e de sua aplicabilidade prática.

Nossel, ao escrever seu artigo sobre poder inteligente, recomendou que os tomadores de decisão nos EUA passassem a considerar a adoção de uma abordagem mais liberal-institucionalista, sem incorrer nos vícios dos Republicanos, que teriam desvirtuado essa matriz, ao conciliar estratégia militar agressiva e com retórica de direitos humanos e democracia.

Existem diversas críticas aos conceitos de poder, como a fragilidade do poder bando *per se*, o viés "ideológico" empregado ao associar o poder afiado a regimes autocráticos, que muitas das vezes se utilizam das mesmas estratégias que governos democráticos (que seriam classificadas, no caso destes, como poder brando) ou a apropriação dos termos como parte de políticas "imperialistas".

Por sua vez, Anne-Marie Slaughter apresenta influências da matriz liberal de RI, como se nota na essência do conceito de “poder colaborativo”. Ademais, Slaughter foi bastante influenciada pelas ideias de Nye. Por fim, ela apresenta-se como analista e teórica de viés americanocêntrico, ocidental e democrático liberal.

k) Disjunção entre ordem e poder no mundo atual

A ideia de disjunção entre ordem e poder identificada no mundo atual diz respeito, grosso modo, ao descompasso identificado entre a ordem multilateral estabelecida no pós-Segunda Guerra Mundial e a atual distribuição de poder entre os Estados que conformam o sistema internacional hodierno. A ordem instituída em 1945 tinha como alicerce uma estrutura bipolar, que contrapunha o bloco capitalista, encabeçado pelos EUA, mas com influência relativa de atores como França e Reino Unido, ao bloco socialista, que tinha na URSS seu baluarte, mas que também contava com a República Popular da China (RPC) como integrante de relevo, ainda que tivesse menor presença política até pelo menos as décadas de 1970 e 1980.

Com o fim da Guerra Fria, o mundo passou por notável mudança, com o fim desse período de bipolaridade e o início de um processo de transição de poder em 1991, com breve momento unipolar dos EUA e, posteriormente, o estabelecimento de uma estrutura mais multipolar, próxima do que se apresenta hoje. Nesse contexto, as instituições que têm como atribuições precípuas a regulação e a mediação de diversos aspectos das interações interestatais (segurança, comércio, economia, desenvolvimento, meio ambiente, entre outros) não podem seguir refletindo uma distribuição de poder que não mais se manifesta na prática. Esse processo de emergência de novas forças nacionais, sob as perspectivas política, econômica e comercial, criou uma série de dinâmicas que não podem mais ser ignoradas; o risco disso é a cada vez maior desconfiança com relação ao sistema multilateral. No campo político, o maior exemplo dessa disjunção é o sistema das Nações Unidas (ONU) – sobretudo o Conselho de Segurança (CSNU). No campo econômico-comercial, o ponto central suscitado diz respeito à Organização Mundial do Comércio (OMC). Finalmente, no campo financeiro, são as instituições de Bretton Woods – Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI) – que estão em xeque, com mudanças na distribuição de quotas, de votações e da própria gestão e direção das organizações. De forma ideal, ordem e poder devem realinhar-se, de modo que o multilateralismo volte a assumir a posição de “expressão normativa” da multipolaridade, nas palavras de Celso Amorim.

Ao observar-se a relação de poder atual, infere-se que, desde o fim da Guerra Fria, há um processo de transição de poder, segundo termos westfalianos. No sistema prevalente quando do fim da Segunda Guerra, a despeito de a ONU ter sido estruturada segundo ideais liberais, a presença de um órgão como o CSNU quebraria essa perspectiva de cooperação, concentrando o poder e as decisões em um grupo pequeno com apenas cinco países. Em suma, o multilateralismo funcionava nos moldes de 1945 por não ser exatamente multilateral. Nesse sentido, é possível mencionar o Realismo político de Edward Carr e Hans Morgenthau, teorização que serviu como reação aos pressupostos liberais que nortearam a criação da ONU: Estados considerados soberanos e iguais pelo Direito Internacional, na prática, relacionam-se de forma desigual, com os maiores benefícios sendo auferidos pelos Estados mais poderosos. Seria possível indicar outros conceitos fundamentais conexos ao Realismo, como: a ideia de dilema de segurança, de Herz, ligado à ordem bipolar, na época da Guerra Fria, e, hoje, em questões pontuais, como a rivalidade entre Índia e Paquistão; a ideia de polaridade, pela qual, segundo Kenneth Waltz, nas abordagens sistêmicas, a estrutura do sistema internacional, analisada pelos polos de poder, dirige condutas.

O mundo atual vive momento que se pode chamar de "pós-westfaliano", com a presença cada vez mais influente de organizações internacionais, e os Estados nacionais são cada vez mais interdependentes, a despeito da emergência de dinâmicas protecionistas nos últimos anos. É um contexto que, pelas dinâmicas de idas e vindas, faz com que seja difícil apontar um ponto final, o que desmentiria a tese de "Fim da História" de Francis Fukuyama. No mundo atual, ser uma grande potência não passa apenas pela presença de grande poder material, mas também por considerações de legitimidade e de autoridade. O surgimento de novos atores de peso no sistema internacional faz com que seja necessário o reordenamento das posições, para que o sistema garanta sua própria legitimidade. Essa multipolaridade precisa ser adequadamente refletida no ordenamento multilateral hodierno por dois conjuntos de razões: política-poder e pragmatismo-utilitarismo. Pelo lado da política-poder, é muito difícil valer-se de pressão e coerção contra novos atores que surgiram, a exemplo de Brasil ou Índia; pelo lado do pragmatismo-utilitarismo, o funcionamento dessa nova ordem que se deseja dependerá da contribuição desses novos atores, que têm grande importância em diversos regimes, como o ambiental e o econômico-comercial. Pode-se citar a importância desses regimes, que integram teorias liberais de RI.

VI. Debate contemporâneo sobre a polaridade do sistema internacional

a) Mito da multipolaridade

Em *The Myth of Multipolarity: American Power's Staying Power*, artigo publicado na *Foreign Affairs*, Stephen G. Brooks e William Wolhforth propõem como argumento central a permanência da unipolaridade americana, em lugar da emergência da multipolaridade defendida por diversos teóricos. Na visão dos autores, ambos acadêmicos[30], a ordem mundial atual corresponderia a uma “unipolaridade parcial”, distinta da unipolaridade total típica do pós-Guerra Fria. O momento unipolar norte-americano dos anos 1990, já ultrapassado, teria sido marcado pela inequívoca hegemonia militar, econômica e tecnológica dos Estados Unidos (EUA), que, por sua vez, sustentava sua posição de liderança na ordem mundial, dado que não havia nenhum constrangimento externo à sua atuação internacional.

Brooks e Wohlforth admitem que não mais se verifica a unipolaridade total dos EUA, diante do declínio relativo do poder norte-americano, consequência de intervenções custosas e malsucedidas (Afeganistão e Iraque), da crise financeira de 2008, da crescente polarização política interna e dos impulsos isolacionistas do governo Trump. No contexto atual, a China emergiria como a segunda maior economia do mundo, ainda em crescimento (mesmo se desacelerado) e poder militar em expansão. Isso, contudo, não atestaria a emergência nem de uma bipolaridade nem de uma multipolaridade ou de um momento de transição em direção a esta. Assim, os teóricos afirmam que o mundo não é bipolar ou multipolar e que não está prestes a tornar-se nenhum dos dois; para eles, os EUA, embora tenham perdido hegemonia relativa, seguem na liderança.

O que os autores chamam de “persistência da unipolaridade” baseia-se no fato de que não se verifica, no mundo atual, uma característica fundamental da multipolaridade, o equilíbrio de poder (*balancing*). Desse modo, Brooks e Wohlforth argumentam que o que está em jogo é a natureza da unipolaridade, não sua existência. Até 1945, a ordem mundial era caracterizada por uma multipolaridade que deu lugar, após a Segunda Guerra Mundial, à bipolaridade que opôs EUA e União Soviética (URSS). Esta, por sua vez, findou com a queda do Muro de Berlim, em 1989, e a dissolução da URSS, em 1991, cedendo espaço ao momento unipolar americano. Os autores defendem que, embora episódios, como o Iraque e o Afeganistão, tenham contribuído para reduzir a influência americana no mundo, não atestam o fim da unipolaridade, já que esta se ligaria à ideia de “poder mensurável”, notadamente recursos militares e econômicos.

Nesse sentido, a multipolaridade só poderia ser verificada caso houvesse três ou mais Estados no topo, que definiriam, entre si, as regras do jogo. Atualmente, EUA e China destacam-se como os dois países mais poderosos, mas não há um terceiro equiparável. Mesmo entre as duas maiores economias do mundo, argumentam os autores, existe uma lacuna considerável de poder. Enquanto o produto interno bruto (PIB) anual dos EUA é de US$ 25 trilhões, o da China soma US$ 18,3 trilhões; em termos de orçamento militar, o EUA dispara na frente, com US$ 767 bilhões, em contraste aos US$ 242 bilhões da China.

Outro elemento característico de uma ordem multipolar de poder, a formação de alianças, não se verificaria na atualidade; hoje, segundo os autores, a maioria das alianças dá-se entre Estados menores e Washington, havendo expansão desse sistema de alianças[31]. Além disso, também não haveria uma distribuição relativamente equitativa de capacidades que permitisse uma dinâmica de poder mais competitiva, com Estados ultrapassando uns aos outros, como a verificada

---

[30] Professores da Dartmouth College, nos EUA.

[31] Ressalta-se, como crítica, que os autores não desenvolvem a ideia de novas alianças ou de alianças não ocidentais.

no pré-Primeira Guerra Mundial entre Reino Unido, dono da maior marinha do mundo, Alemanha, potência econômica e militar superior aos britânicos, Império Russo, o maior exército do mundo, e EUA, a maior economia mundial. Para os autores, a multipolaridade que imperou entre 1500 e 1945, em maior ou menor grau, é vista como algo negativo, dada sua tendência ao conflito diante das transições frequentes de poder sistêmico. Assim, a ordem atual, não propensa ao conflito, não configuraria multipolaridade.

A ordem mundial de hoje tampouco poderia ser considerada bipolar: os autores defendem que os parâmetros utilizados para definir o poder de um país deveriam ir além do orçamento militar e da economia, considerando as mudanças profundas nas raízes do poder estatal trazidas pelas múltiplas revoluções tecnológicas. Empregando o conceito de capacidade tecnológica, eles argumentam que a análise de desempenho de firmas em setores estratégicos indicaria resultados melhores de empresas estadunidenses, em comparação às chinesas. Também consideram como métrica os *royalties* pagos aos países pelo uso de suas tecnologias: os *royalties* chineses cresceram de US$ 1 bilhão para US$ 12 bilhões, entre 2014 e 2021, mas permanecem inferiores aos dos EUA (US$ 125 bilhões), da Alemanha (US$ 59 bilhões) e do Japão (US$ 47 bilhões).

Os autores também defendem a permanência da hegemonia estadunidense com base no que chamam de "*command of the commons*": controle aéreo, marítimo e espacial. A primazia dos EUA só poderia ser contestada caso houvesse competição à altura nesses âmbitos, razão pela qual a China seguiria sendo uma potência militar regional. Dos treze sistemas determinantes para esse controle identificados pelos autores, a China só se aproximaria dos EUA em cinco, e apenas em duas áreas (cruzadores e destróieres, satélites militares). Ademais, no que se refere a submarinos nucleares, os EUA contariam com 68 e a China, com doze. Assim, essa lacuna de poder, resultado de anos de investimento estadunidense em tecnologia militar, levaria décadas para ser superada.

O argumento da bipolaridade também cai por terra quando se compara a China à ex-potência bipolar rival dos EUA, a URSS. Enquanto esta contaria com uma geografia favorável ao estabelecimento de bases militares em posições geoestratégicas, notadamente a proximidade da Europa Ocidental, a China não teria a mesma vantagem. Além disso, o compromisso soviético com o orçamento militar, muitas vezes em detrimento de gastos com a população (*guns over butter*), também não se verificaria na China, cujo orçamento militar representa 2% do PIB. Por fim, a atual tecnologia militar, mais complexa do que a do mundo bipolar de 1945-1991, seria outro fator que dificultaria que a China se tornasse uma potência bipolar.

Os autores concluem que, embora haja declínio relativo de poder por parte dos EUA, a ordem mundial caracteriza-se por uma unipolaridade parcial estadunidense, calcada na "lacuna de grande potência" (*great power gap*) criada pelos EUA de 1945 até a atualidade e ainda não superada. Diante dos revisionismos russo e chinês, sugerem os autores, os EUA devem priorizar suas alianças e manter seu engajamento, sobretudo na Europa e na Ásia, de modo a assegurar que sua unipolaridade parcial se mantenha.

b) Multipolaridade assimétrica

Em artigo publicado na *Foreign Policy*, Stephen M. Walt argumenta que a ordem mundial se encontra, hoje, em transição de retorno a um mundo multipolar. De um lado, tem-se diversas potências – grandes e médias – como China, Rússia, Índia, Brasil, Alemanha e França, destacando a emergência de uma multipolaridade; de outro, tem-se o governo estadunidense com o objetivo estratégico de preservar sua primazia e apresentando-a como "essencial ao futuro da liberdade". O teórico identifica, no discurso americano, a nostalgia em relação ao passado unipolar e a tentativa

de reafirmar a liderança americana por meio de medidas, como o apoio militar à Ucrânia contra a Rússia e o estabelecimento de restrições a empresas chinesas de tecnologia.

Ainda que esses esforços estadunidenses sejam bem-sucedidos, argumenta o autor, restaurar a unipolaridade é praticamente impossível, havendo dois cenários mais prováveis: um mundo bipolar, polarizado entre EUA e China, e uma versão da multipolaridade com os EUA como líder, seguido por diversas potências de poder equiparável: China, Rússia, Brasil, Índia, Japão e Alemanha (ambos os últimos rearmados). O autor questiona qual conformação seria menos propensa ao conflito. Segundo o Realismo Clássico de Morgenthau, sistemas multipolares seriam menos propensos à guerra devido à possibilidade de fazer alianças para conter agressores. Já segundo os teóricos do Neorrealismo, Kenneth Waltz e John Mearsheimer, sistemas bipolares seriam menos propensos à guerra, uma vez que os perigos de um "erro de cálculo" seriam reduzidos com um número menor de atores perigosos. Para eles, a flexibilidade multipolar gera maior incerteza, e, nesse contexto, uma potência revisionista pode ter maior margem de atuação para tentar alterar o *statu quo* de poder.

Analisando o momento unipolar americano, o autor destaca os ataques de 11 de setembro de 2001, as guerras do Iraque e do Afeganistão, a crise financeira de 2008 e a ascensão da China como algumas das desvantagens. Isso porque, num contexto unipolar, a única contenção possível é a autocontenção, o que não é capaz de restringir a atuação de uma potência intervencionista como os EUA. Na visão do autor, tentar impedir a emergência da multipolaridade será custoso e inútil: a Rússia, além de ampla extensão e recursos naturais abundantes, é uma potência nuclear; a China é um grande *player* global com gastos militares crescentes; o Japão continua a ser a 3ª maior economia do mundo; e a Índia destaca-se com uma economia crescente e, desde abril de 2023, a maior população global.

Walt propõe, então, o conceito de "multipolaridade assimétrica" (*lopsided multipolarity*), uma conformação que incentivaria os EUA a adotar uma abordagem mais diplomática, flexível e recíproca para com seus aliados, abandonando o que ele chama de "*take it or leave it diplomacy*" e sua estratégia mais coercitiva e centrada no *hard power*. A maior desvantagem em potencial desse sistema, afirma o autor, seria a dinâmica competitiva entre as potências da Eurásia, que poderia incentivar o conflito, de modo análogo ao período pré-1945. De todo modo, em um mundo de multipolaridade assimétrica no qual os EUA permanecessem como liderança, a melhor estratégia para os norte-americanos seria retornar ao jogo de equilíbrio de poder (*balance of power politics*) de outrora, renunciando à retórica idealista que, por tantos anos, encobriu as verdadeiras tendências realistas de sua política externa.

c) Visão russa de um mundo multipolar

Publicado na *Global Affairs*, o artigo de Alexey Drobinin, diretor do Departamento de Planejamento Diplomático do Ministério de Relações Exteriores da Rússia, argumenta que a visão atual do mundo, centrada no Ocidente, não é mais sustentável. O autor propõe um novo paradigma, no qual o poder é compartilhado por diferentes centros de influência, criando um sistema global mais equilibrado e cooperativo.

Em discurso de outubro de 2022, o presidente russo Vladimir Putin afirmou que o diálogo entre o Ocidente e "novos centros de uma ordem internacional multipolar" é necessário para um futuro comum, e sublinhou o fato de que a base da civilização mundial são as sociedades tradicionais do Oriente, da América Latina, da África e da Eurásia. A narrativa de Putin fundamenta-se no declínio relativo do Ocidente, diante da emergência e do desenvolvimento de

outras civilizações do Mundo Não Ocidental, que o autor denomina "Maioria Mundial", em contraposição ao Ocidente. O autor reconhece que a perspectiva civilizacional das relações internacionais é apenas uma das múltiplas maneiras de descrever o mundo, mas defende que, atualmente, é a mais adequada para interpretar os processos de transformação da ordem mundial.

Nesse sentido, o autor afirma que as diferentes "plataformas de civilização", entendidas como as trajetórias particulares de desenvolvimento dos países, juntas conformam um sistema internacional fundamentalmente novo. Este estaria prestes a substituir o paradigma existente e dominado por uma civilização que se expandiu por todo o mundo sob o *slogan* da globalização. De acordo com Putin, enquanto a "globalização liberal" seria sinônimo de despersonalização e da imposição do modelo ocidental sobre todo o mundo, a "integração" significaria permitir que diferentes civilizações se desenvolvessem e buscassem ativamente seus interesses no mundo, em um jogo *win-win*.

Sob essa perspectiva, o mundo estaria abandonando o paradigma da globalização e vivenciando a emergência de plataformas civilizacionais, entendidas como centros de poder ou polos. Tratar-se-ia de um longo processo histórico, com a emergência inevitável de uma nova era, com novos centros de desenvolvimento que veem a multipolaridade como uma chance de preservar sua soberania e suas identidades socioculturais, além de desenvolver-se harmoniosamente, de acordo com suas tradições e orientados por seus interesses nacionais. Além disso, de acordo com Drobinin, as "comunidades civilizacionais" (*civilizational commonwealths*) não precisariam ser – e não poderiam ser – iguais em termos militares, econômicos, populacionais ou territoriais. Estariam unidas pelo fato de que seriam igualmente capazes de influenciar os processos globais e introduzir suas próprias perspectivas à discussão global, participando do processo de tomada de decisão e contribuindo à solução de problemas.

Drobinin sugere que o conceito de civilização dever ser compreendido como uma categoria especial de Estados com uma história longa e ininterrupta, uma autenticidade evidente, com cidadãos e líderes preparados para defender irresolutamente sua identidade cultural. Civilizações seriam, desse modo, definidas por práticas sociais e políticas inerentes à sua cultura, permanentemente reproduzidas durante um extenso período, constituindo matrizes civilizacionais estáveis, ainda que dinâmicas, que revelariam a existência de um núcleo civilizacional. Ademais, civilizações seriam marcadas pelo desenvolvimento soberano[32].

Com base nisso, Drobinin sugere alguns critérios para definição de civilizações e *players* globais:

1) capacidade de implementar uma política interna e externa independente e soberana;
2) disponibilidade de potencial econômico, militar, demográfico, científico e educacional, além de tecnológico, suficientemente amplos, com acesso a recursos adequados à resiliência socioeconômica;

---

[32] Drobinin utiliza os conceitos de "plataformas civilizacionais" e de "comunidades (*commonwealth*) civilizacionais", o primeiro referindo-se ao mecanismo alternativo de inserção de Estados da Maioria Mundial – não ocidental – nas relações internacionais, e o segundo em relação ao agrupamento de diferentes Estados em torno de um mesmo núcleo civilizacional. O uso da noção de civilização, no pensamento do autor russo, aproxima-se da ideia de identidade civilizacional de Samuel P. Huntington, na medida em que utiliza, como critérios comuns, língua, história, religião, costumes, instituições e identidade subjetiva. No conceito de Huntington, uma civilização pode incluir muitos Estados-nação ou subcivilizações, outro ponto em comum com as comunidades civilizacionais ditas por Drobinin. De outro modo, porém, para Drobinin, o choque de civilizações não seria a fonte primária de conflitos: as diferentes plataformas civilizacionais permitiriam formas alternativas de inserção de países no sistema internacional, mais colaborativas e igualitárias, não vinculadas ao Ocidente e não necessariamente conflitivas.

3) capacidade de liderar projetos de integração e atuar como *hub* para espaços geograficamente contíguos; e
4) apresentar uma autêntica filosofia de desenvolvimento, bem como sua própria visão de política internacional.

As estruturas civilizacionais, no entanto, não são homogêneas, apresentando diferentes graus de integração, mas tendo em comum um núcleo ao redor do qual formam-se cinturões periféricos. Fora desses cinturões, haveria "*capable loners*" ou países que, embora nutram ambições regionais significativas, não possuem recursos suficientes para conformar uma comunidade civilizacional, ainda que busquem fazê-lo, a exemplo de Irã, Turquia e, possivelmente, Japão.

Segundo Drobinin, comunidades civilizacionais como a Rússia, a China, a Índia, a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês), a África, a América Latina e o Caribe, entre outras, estariam preparando-se para envolverem-se profundamente na determinação do modelo do mundo multipolar, por meio da combinação de capacidades, em um contexto em que o Ocidente se contrapõe cada vez mais ao restante do mundo.

Em termos históricos, Drobinin atenta para a ascensão das noções de "Leste Global" e de "Sul Global" no início do século XXI, galvanizada pela expansão da cooperação transfronteiriça. Chama a atenção também para o fato de que, em 2021, os países do BRICS ultrapassaram a participação do G7 na atividade econômica global, chegando a somar 32% do PIB mundial[33]. Na visão do autor, até a operação especial militar russa na Ucrânia, em 2022, esse processo de questionamento do antigo paradigma das relações internacionais era errático e mesmo espontâneo, sendo difícil determinar seu objetivo de longo prazo. Com a operação em fevereiro de 2022, a Rússia teria levado o processo a um novo patamar, o que seria atestado pela resistência de países da Maioria Mundial em aderir às sanções contra o país, capitalizadas pelo Ocidente. Drobinin menciona, ainda, a votação da resolução sobre reparações de guerra à Ucrânia, em novembro de 2022, na qual mais da metade dos Estados-Membros da ONU recusaram-se a votar a favor.

Assim, do ponto de vista russo, estaria em curso um processo de justiça histórica e uma oportunidade de construir novos padrões de interação e de desenvolvimento não contra o Ocidente, mas, sim, sem o seu envolvimento. Segundo Drobinin, trata-se de uma alternativa ao paradigma "*master and slave*" imposto pelas ex-potências coloniais. Do lado Ocidental, porém, Drobinin afirma que há a tentativa de restauração do momento unipolar dos anos 1990 à força, fazendo prevalecer o excepcionalismo americano por meio da "derrota da visão emergente que enfatiza a identidade étnica e cultural", nas palavras de Jack Sullivan, atual conselheiro de Segurança Nacional dos EUA.

A conclusão de Drobinin é de que o fator civilizacional nas relações internacionais é um marco dos tempos atuais, em que há conflito entre ideias e noções antagônicas do mundo. Para ele, o mundo multipolar não é uma ameaça, mas, sim, uma oportunidade para a comunidade

---

[33] O argumento civilizacional de Drobinin, elaborado no contexto da formulação da política externa russa, coaduna-se com a estratégia de inserção internacional e expansão chinesa, cujo marco mais recente é a Iniciativa de Civilização Global (GCI, na sigla em inglês), lançada por Xi Jinping em 2022. A perspectiva revisionista chinesa apresenta interseções com a russa, já que ambas remetem a um "passado cultural grandioso" ou a um histórico de hegemonia em âmbitos regional e interregional, além de recolocarem o conceito de civilização no centro das discussões sobre as relações internacionais. No entanto, são agendas autônomas e independentes entre si, sobretudo se considerarmos que, apesar de disputarem certos espaços entre si – a exemplo de países africanos e centro-asiáticos – China e Rússia apresentam áreas de influência distintas. Tanto China quanto Rússia, porém, buscam refundar as bases das relações interestatais, preservando suas identidades culturais, em contraposição à estandardização promovida pela globalização e à ordem liberal ocidental.

internacional tornar-se mais inclusiva e cooperativa, desacoplando-se, de modo definitivo, do paradigma ocidental.

d) O fim do momento unipolar

Como parte de sua cobertura do tema "o equilíbrio global de poder e o futuro da hegemonia dos EUA", a revista estadunidense *Foreign Affairs* perguntou a acadêmicos e internacionalistas de diferentes países o que eles pensavam sobre a seguinte declaração: "a distribuição global de poder atual está mais próxima de uma unipolaridade do que de uma bipolaridade ou multipolaridade". A maioria dos entrevistados discordou da afirmativa, e houve empate entre os que concordam e os que discordam veementemente. Os que concordaram veementemente e os que se mantiveram neutros foram os menos expressivos em termos numéricos.

Amitav Acharya, acadêmico canadense de origem indiana e professor da American University, foi um dos que discordou veementemente. Acharya argumenta que a própria noção de polaridade é uma medida antiquada e inadequada de mensuração de poder, que não mais serve à finalidade de explicar a organização do sistema internacional. Na visão do teórico, em vez de um mundo multipolar, onde os atores principais são as grandes potências, vive-se hoje um mundo *multiplex*[34], no qual uma variedade de atores e formas de liderança concorrem para a criação de uma ordem internacional descentralizada. A distribuição de poder, de outro modo, pode ser considerada assimetricamente multipolar[35].

Outra discordância veemente foi a de Barry Buzan, professor emérito da London School of Economics (LSE) e teórico atrelado à corrente realista e à Escola de Copenhague. Buzan afirma que o sistema nunca foi unipolar, com os EUA como seu único ator hegemônico – e, caso tenha sido, foi por um breve período –, e destaca a perda acelerada de capacidade e de disposição para assumir o papel de *hegemon* por parte do país. Segundo ele, num mundo pós-colonial e pós-ocidental, a própria ideia de hegemonia perde parte de sua legitimidade, já que a expansão da riqueza e do poder traz consigo uma dificuldade cada vez maior de acumular as vantagens necessárias a um *status* de superpotência. Assim, tanto os EUA quanto a China são, na melhor das hipóteses, *inter pares* ("iguais entre si") dentre um grupo de potências. Na visão do teórico, o futuro da ordem mundial indicaria a inexistência de superpotências, com a coexistência de diversas grandes potências e algumas potências regionais, cenário muito distinto da noção tradicional de multipolaridade.

Joseph Nye, teórico do Neoliberalismo de Relações Internacionais (RI), por sua vez, coloca-se como neutro. Em sua opinião, a ordem mundial futura não seria nem unipolar nem multipolar de maneira definitiva – dependeria do tema transnacional considerado. Nesse sentido, defende que poderia ser mais próxima da unipolaridade em termos militares, e mais multipolar em termos econômicos. Já Robert O. Keohane, também inserido na corrente neoliberal, discorda fortemente que o momento atual corresponda a uma unipolaridade.

John Mearsheimer, teórico do Neorrealismo das RI, discorda fortemente da afirmação proposta. Segundo ele, considerar a ordem mundial como multipolar, unipolar ou bipolar dependeria dos parâmetros de definição de uma superpotência – e as definições podem variar. Por consequência, pode-se argumentar em qualquer um dos sentidos, já que não há uma definição correta. A questão central, para ele, é como definições úteis podem auxiliar na compreensão do

[34] Jogo de palavras com os grandes complexos de cinema originados nos EUA.

[35] Acharya menciona que a polaridade é um conceito de que pode ser definido de formas distintas, ora se considerando apenas o poder material (*hard power*) ora se considerando também ideologia e agenda.

mundo atual, e, nesse sentido, o autor defende ser mais útil pensar no mundo de hoje como multipolar.

Outro que discorda fortemente da afirmativa proposta é Jorge Heine, autor do termo "não alinhamento ativo", que aponta o movimento de distanciamento da unipolaridade estadunidense que sucedeu a Guerra Fria. Ele reconhece que os EUA permanecem sendo a maior potência militar global, mas afirma ser indiscutível que a ascensão da China e de outras potências tem modificado profundamente o sistema internacional. Neste, o poder não mais seria monotônico, mas, sim, variado em diferentes dimensões, aproximando-se do "mundo multiplex" proposto por Acharya.

Também Oliver Stuenkel e Robert Kaplan discordam que a unipolaridade estadunidense se mantenha na atualidade. Para Kaplan, teórico geopolítico, ainda que a Rússia saia perdedora da guerra na Ucrânia, o poder da China sob Xi Jinping, a necessidade europeia de manter comércio robusto com a China e, ainda, os interesses divergentes de potências do Sul Global contribuem para conter o poder dos EUA. Ademais, segundo o acadêmico, ainda que ocorram processos de democratização na política interna de alguns desses países, o declínio relativo de poder americano se manterá. Oliver Stuenkel, por sua vez, fala, não em "multipolaridade assimétrica", mas, sim, em "bipolaridade assimétrica". A ordem global seria dominada por EUA e China, ao menos até que outros atores possam transformá-la em um concerto de nações. Diferentemente do que ocorreu na Guerra Fria, não haveria uma disputa ideológica. Assim, a bipolaridade seria assimétrica porque, embora os EUA mantenham sua preponderância militar – o que a China não buscará superar –, a China poderia vir a superá-los em termos econômicos.

Os autores do texto *The Myth of Multipolarity*, Brooks e Wohlforth, concordam fortemente com a assertiva proposta pela revista, e ambos referenciam o artigo por eles publicado. Brooks reitera o argumento de que há uma "lacuna de poder" entre os EUA e qualquer outro Estado, a qual levará décadas para ser efetivamente sanada. Wohlforth, por sua vez, adota um conceito rigoroso de polaridade e critica o uso indiscriminado do termo, enfatizando a importância da análise de critérios objetivos na quantificação de poder dos Estados.

e) Outras perspectivas

Chilamkuri Raja Mohan, acadêmico e jornalista indiano, em artigo sobre a Cúpula do G7, defendeu a emergência de uma conformação bipolar na Ásia, opondo EUA e China. Segundo ele, o encontro do G7 teria sinalizado a unidade do Ocidente face aos desafios representados por Rússia e China, em demonstração da resiliência da aliança ocidental, mesmo diante de divergências entre os EUA e seus aliados. A multipolaridade, no entanto, permanece como elemento retórico do discurso da Índia e de outras potências médias, como o Brasil. Contrapondo-se à visão de Mohan sobre bipolaridade, Amitav Acharya distingue "polaridade" (poder material relativo) de "ordem mundial", e "poder" de "liderança" – esta, sim, fundamental à compreensão da ordem mundial[36].

O embaixador brasileiro Rubens Ricupero, em entrevista ao *podcast* Petit Journal, em 25 de maio de 2023, questionado a respeito da ordem mundial atual, afirmou ser difícil ver um retorno ao mundo de antes, já que, mesmo quando há avanços e recuos, chega-se a uma forma nova. Citando Kissinger, que atentou para a recente erosão perigosa das normas e dos padrões de comportamento estabelecidos em 1945 – desobediência ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) na invasão do Iraque, por exemplo –, Ricupero afirmou que o mundo atual, diante do desgaste da ordem liberal e da inação da Organização das Nações Unidas (ONU), lembra o mundo multipolar anterior a 1914, quando não havia organizações internacionais políticas, e a

[36] Para Acharya, nem os EUA nem a China têm desempenhado papel de liderança mundial.

dinâmica interestatal era ditada pelo equilíbrio de poder. O embaixador também atentou para o perigo da dicotomia democracias *versus* autarquias, que remete à Guerra Fria e, consequentemente, à impossibilidade de coexistência a longo prazo de modelos antagônicos. De acordo com ele, essa terminologia daria a entender que a mudança do regime político interno na China e na Rússia seria imprescindível à estabilidade mundial, descartando a possibilidade de reconciliação. Em sua opinião, tanto a China quanto a Rússia adotam o comportamento de grandes potências, o que nada tem a ver com ideologia, mas, sim, com estratégia geopolítica. Assim, nota o diplomata, embora a Rússia já fosse uma autarquia há muito tempo, foi apenas depois da invasão da Ucrânia que os alemães deixaram de comprar gás da Rússia.

VII. Diplomacia de Cúpula/Presidencial

a) Conceito

Definição abrangente e adequada sobre os termos "diplomacia de cúpula" e "diplomacia presidencial" foi elaborada pelo embaixador Sérgio Danese, em sua obra "Diplomacia Presidencial". Nas palavras de Danese, "Diplomacia de cúpula, ou diplomacia de chefes de Estado e de Governo, ou ainda diplomacia de mandatários, são nomes que a rigor poderiam ser utilizados indistintamente para descrever o mesmo fenômeno histórico ou instrumento político-diplomático (dependendo do ponto de vista) que, num país como o Brasil, a França ou os Estados Unidos (EUA), assume o nome de diplomacia presidencial: a condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições *ex officio,* pelo presidente, ou, no caso de um regime parlamentarista, pelo chefe de Estado e/ou pelo chefe de Governo".

Na diplomacia de cúpula, não há grandes distinções substanciais entre um país de regime presidencialista ou parlamentarista. A atuação será similar caso países com ambos os regimes compartilhem elementos democráticos como a realização de processos eleitorais periódicos e transparentes, um Legislativo que tenha interesse em política internacional, uma sociedade na qual a opinião pública e a imprensa tenham influência e agenda relativamente consistente e com capilaridade interna. A diplomacia de cúpula decorre do poder personalizado pelo mandatário, por oposição ao poder das estruturas burocráticas do Estado. Isso vale tanto em um sistema parlamentarista quanto em um sistema presidencialista de governo.

Conforme classificação feita por Danese, para efeitos didáticos, há três vertentes de diplomacia de cúpula:

1) a condução pessoal do processo decisório da política externa;
2) a diplomacia das iniciativas, que tem na diplomacia das doutrinas uma subdivisão; e
3) a diplomacia dos encontros, a vertente de maior projeção e a que mais exige trabalho de sistematização.

Quanto à condução pessoal, pelo chefe de Estado ou de Governo, dos assuntos de política externa, de acordo com Danese, essa deve transcender as obrigações cumpridas por conta de sua responsabilidade ou competência originária decorrente do texto constitucional. A condução pessoal, para a diplomacia presidencial, deriva de um amálgama entre capacidade, interesse, conhecimento, sentido de oportunidade e urgência do mandatário para lidar com assuntos exteriores, e também deriva do comando do mandatário sobre a burocracia estatal que carrega atribuições sobre temas das relações exteriores (chancelaria, ministérios temáticos, forças armadas e agências governamentais específicas). O presidente, nessa dimensão, é concebido com base em sua capacidade de principal – e última – instância no processo decisório, e como principal "porta-voz" do Estado em matéria de política exterior. Assim, é avaliado pelo Legislativo, pela opinião pública, pela imprensa e por observadores internacionais.

O desempenho dos presidentes na política externa pode ser avaliado, segundo Barilleaux, em cinco áreas do processo decisório: concepção e direção da política; organização e formação da equipe encarregada das relações exteriores; administração e supervisão da política externa, especialmente em caso de crises; habilidade para construir e manter consensos em torno de suas políticas e decisões; e realizações propriamente ditas. Assim, para firmar-se como condutor da política externa, o presidente deve cumprir uma série de requisitos que o distanciarão da simples posição de desempenho protocolar das funções burocráticas decorrentes de sua competência originária. Esse distanciamento deve ser reconhecível pela opinião pública e pelos interlocutores

do mandatário, para que esse desempenho pessoal seja efetivamente considerado como diplomacia presidencial, e não mera atuação reflexa de sua posição. Isso faz com que o mandatário precise manifestar-se publicamente sobre a diplomacia, como por meio de discursos, entrevistas, gestos e, sobretudo, iniciativas e viagens concebidas a partir da perspectiva do presidente.

A respeito da segunda vertente, a das iniciativas, diz respeito às ações que o mandatário propõe e assume como próprias. Conforme Danese, normalmente decorrem da condução pessoal, sendo resultado prático e propositivo da condução da política externa. Há muitos exemplos históricos dessa vertente: no caso brasileiro, é possível mencionar a Operação Pan-Americana (OPA) de Juscelino Kubitschek (JK) ou o processo de integração com a Argentina engendrado a partir da segunda metade da década de 1980 por José Sarney e Raúl Alfonsín. As iniciativas formam vertente fundamental da diplomacia de cúpula, com eventos históricos, como os Acordos de Camp David. Quando bem conduzidas, as iniciativas em política exterior marcam a gestão do presidente e contribuem para uma projeção internacional consistente, e dão forma a uma política externa afirmativa. Em resumo, ajudam a formar uma política externa com iniciativas que possam ser consideradas próprias dela. Cumpre destacar, no entanto, que uma iniciativa dificilmente prosperará caso seja feita com um parceiro com maior poder ou projeção, sendo a OPA exemplo relevante, com muito de sua substância sendo tomada pelos EUA, que viria a propor a Aliança para o Progresso.

Dentro da vertente das iniciativas, inclui-se a chamada “diplomacia das doutrinas”, que contribuem para a projeção de seus proponentes, a exemplo da Doutrina Truman, no contexto do pós-Segunda Guerra Mundial. As doutrinas, usualmente, seguem uma lógica de condicionalidade: caso não se sigam os seus ditames, episódios que contrariem os interesses do seu proponente podem materializar-se (no caso de Truman, a questão da ameaça comunista, representada pela União Soviética – URSS).

Quanto à terceira vertente, a das visitas e encontros de mandatários, trata-se da faceta mais marcante da diplomacia de cúpula contemporânea, de acordo com Danese. Em sua origem histórica, os encontros surgiram como instrumento para alcançar um ou mais objetivos, dentre os quais: gesto político ou de relações públicas em relação ao país visitado; explicitação de uma diplomacia afirmativa em função de interesses concretos do país do viajante; e a conclusão de processo negociador, de adoção de decisões conjuntas ou de aproximação entre países, que precisa de chancela no mais alto nível. Danese também lembra que “é preciso levar em conta que as visitas, muitas vezes, constituem, a exemplo das iniciativas, a culminação de um processo de condução pessoal da diplomacia pelo mandatário; ou então materializam iniciativas”.

Com o tempo, a evolução da diplomacia de encontros ampliou os objetivos básicos associados a elas; estudo da Presidência da República buscou sistematizar as visitas presidenciais para definir o tamanho e composição ideais das comitivas presidenciais, e chegou a 18 modalidades diferentes de deslocamento, algumas com subdivisões:

1) viagem de candidato;
2) viagem de presidente eleito;
3) visita privada;
4) posses e coroações;
5) funerais de Estado;
6) atos comemorativos;
7) escala técnica com contato oficial;
8) visitas bilaterais unitárias;
9) encontros bilaterais regulares, com sedes alternadas;

10) encontros bilaterais à margem de compromissos regionais ou multilaterais;
11) encontros sub-regionais à margem de compromissos regionais ou multilaterais;
12) encontros de fronteira;
13) encontros regionais e sub-regionais;
14) encontros de coalizões;
15) mecanismos permanentes de coordenação de macropolíticas;
16) encontros multilaterais;
17) grandes conferências mundiais de cúpula; e
18) viagens para tratamento de saúde.

Todas essas modalidades podem ser escolhidas segundo o interesse pessoal do presidente, e devem vir acompanhadas de elementos de obrigatoriedade (sempre relativa) ou facultatividade particulares da agenda dos presidentes. Cumpre lembrar que essas variantes admitem combinações dentro de várias delas, a exemplo de um compromisso multilateral que comporta encontros plurilaterais e bilaterais paralelos.

Quanto às distinções entre a diplomacia presidencial e a diplomacia tradicional, esta é tida como parâmetro para que aquela funcione com base em uma oposição funcional. Há forte contraste, havendo na diplomacia de cúpula certo distanciamento em relação ao padrão exercido pela diplomacia tradicional e pelas funções diplomáticas exercidas de forma regimental pelo mandatário. Ao passo que a diplomacia tradicional, exercida de forma burocrática pelas chancelarias, é concebida com base na vocação de anonimato e discrição, a diplomacia presidencial se caracteriza pelo apego imediato à opinião pública, pelo anseio por resultados e pela vocação de projeção e visibilidade. Cumpre lembrar, todavia, que a diplomacia presidencial não faz com que a diplomacia tradicional se torne obsoleta ou perca importância; afinal, é preciso conhecer a extensão e a complexidade dos preparativos de uma visita ou encontro de mandatários, tanto da perspectiva logística quanto da parte substantiva, para que se dê valor às missões residentes e negociadoras, formadas em sua maioria por servidores de carreira. A diplomacia de mandatários, no fim, depende da constituição de terreno zelosamente mapeado pelos seus corpos diplomáticos, para evitar surpresas e contratempos.

b) Atribuições constitucionais para a diplomacia presidencial

Remonta a 1800, nos EUA, a noção de um chefe de Estado e de Governo como órgão autônomo das relações internacionais. Em discurso perante ao Congresso norte-americano, em março de 1800, o então deputado John Marshall (que viria a tornar-se secretário de Estado pouco tempo depois) declarou que "o presidente é o único órgão da nação e seu único representante perante nações estrangeiras". A Constituição norte-americana foi a primeira a estabelecer democraticamente a competência originária do chefe de Estado na condução da política externa, mas essa condução teria limites impostos pelo Congresso, com autoridade concorrente para aprovar tratados e referendar a designação de representantes diplomáticos. Esse princípio, com a prática, solidificou a identidade entre o presidente e a nação norte-americana, com o presidente sendo visto como a personificação do Estado. O modelo norte-americano é importante pois se tornou um paradigma para o constitucionalismo moderno na atribuição de competência originária aos chefes de Estado na condução da política externa, o que foi seguido pelas constituições brasileiras desde a Independência.

c) Diplomacia presidencial como ferramenta efetiva de ação diplomática

Segundo a prática estatal e as doutrinas de Direito Internacional, é consagrada a noção de que a diplomacia é prerrogativa central e não delegável dos chefes de Estado ou de Governo, exercido em caráter pessoal com assessoria das chancelarias e, em algumas áreas, com concorrência do Legislativo, além da representação simbólica do Estado nas relações internacionais. Porém, isso não se relaciona necessariamente com a existência automática de uma diplomacia efetiva e afirmativa dessa diplomacia engendrada por chefes de Estado ou de Governo. Para que haja uma diplomacia de cúpula efetiva, é na ação, e não nas abstrações descritas pelo Direito, que se busca a definição. Com isso, deve ser evidenciada a distinção entre a condução institucional da política externa e a participação pessoal e efetiva, autônoma, dos mandatários em sua concepção e execução. Ou seja, diferenciar uma participação meramente protocolar de uma diplomacia de mandatário propriamente dita, ativa, que funcione como instrumento de promoção ou de afirmação da ação diplomática.

Essa distinção entre a atuação estritamente protocolar do presidente em temas de política externa e uma efetiva diplomacia presidencial tende a acentuar-se com a ampliação das possibilidades de atuação diplomática. Nas últimas décadas, houve a diversificação dos temas diplomáticos, com a institucionalização de foros bilaterais, regionais e internacionais privativos de chefes de Estado e de Governo, a multiplicação dos encontros de cúpula e o aumento da frequência com que se recorre a visitas e encontros de mandatários, com o intuito de avançar projetos unilaterais, bilaterais, plurilaterais ou multilaterais de política internacional. Esses encontros de alto nível, caracterizados por contatos diretos entre chefes de Estado e de Governo, dão margem à discussão de temas diversos, possibilitando a abertura e a expansão de canais de diálogo político. Nesses encontros, há potencial para reforço de parcerias e obtenção de novas, de construção de confiança, além servirem como maneira de definir direcionamento político. Os mandatários, em articulação conjunta, podem coordenar-se em fóruns multilaterais. Quanto a temas de cooperação, inclusive no âmbito Sul-Sul, há a possibilidade de institucionalização de relações.

A diplomacia presidencial deriva, em boa medida, de objetivos estabelecidos pelo mandatário, mas cumpre lembrar que, acima de tudo, deverá ajustar-se aos interesses e valores nacionais. Entre as oportunidades que se delineiam por meio da diplomacia presidencial está a apresentação de uma nova imagem do país para a comunidade internacional: usando palavras de artigo de Michel Temer, a diplomacia presidencial serve “para mostrar ao mundo que o Brasil passou a ter rumo”. Ademais, por meio da figura do mandatário, um país pode: transmitir mensagens de compromisso com valores como a democracia e os direitos humanos, indicar prioridades na política externa pátria para determinada região, por meio, por exemplo, de visitas bilaterais; comunicar à comunidade internacional a intenção de aproximar-se de uma postura universalista, como por meio da participação do mandatário em cúpulas plurilaterais e multilaterais, além de reuniões com líderes de países de todas as regiões e perfis; destacar objetivos em âmbitos econômicos e de desenvolvimento; em foros como a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), renovar compromissos com pautas e agendas da Organização das Nações Unidas (ONU), reforçando a adesão do Brasil a esforços globais em temas diversos.

d) Possibilidades para a diplomacia presidencial

A diplomacia, em termos gerais, proporciona cada vez mais espaço para iniciativas ou ações individuais e personalizadas dos chefes de Estado e de Governo e de suas administrações.

Há cada vez mais eventos de cúpula em todo o mundo, o que cria uma vasta e intensa agenda, obrigatória ou opcional, para os mandatários. Na medida em que cada tema de política externa tenha, a cada momento, importância ou urgência diferentes, é necessário que a administração dê tratamento prioritário à política externa, ficando menos dependente da burocracia, passando a atuar mais juntamente da instância máxima de poder no Estado. Com o objetivo de alcançar resultados, é necessária a utilização imediata do maior poder de atuação disponível – no caso, o do mandatário, com capacidade única de acelerar processos e decisões da burocracia e de tornar-se foco da atenção de seus interlocutores.

Em situações nas quais segmentos da sociedade cobrem ação mais efetiva do governo no plano externo (nos exemplos citados por Danese, na ampliação de mercados e investimentos ou para dar vazão a uma inquietação política), o chefe de Estado ou de Governo é a figura mais procurada para que apresente resultados. Essas iniciativas e visitas engendradas por e entre mandatários recebem intensa cobertura e imediata repercussão por parte da mídia, em seus países e no mundo, o que amplia o interesse dos mandatários em explorar essa faceta, o que será inversamente proporcional em comparação a assuntos internos que gerem menos pressão. Outro ponto destacado por Danese diz respeito à realidade atual de progressiva universalização do sistema democrático, que amplia substancialmente o número de chefes de Estado e de Governo que, dentre a multiplicação de congêneres, buscam explorar todas as maneiras possíveis de dar destaque às suas individualidades e aos seus papéis históricos. Nesse cenário, a diplomacia de cúpula é instrumento central, que carrega um benefício adicional, que é afastar temporariamente o mandatário das agruras e das lides da política doméstica. Segundo Celso Lafer, citado por Danese, com o advento da diplomacia aberta, a atividade diplomática transcende as atribuições das chancelarias, pois estas dispensam a perspectiva da opinião pública, ao passo que a diplomacia de encontros e visitas de mandatários, ademais de expressar regimes democráticos, faz com que seja possível a identificação dos Estados como atores da vida internacional aos olhos da opinião pública mundial.

Na dimensão da política interna, a diplomacia presidencial envolve objetivos de promoção e prestígio político, tanto internos quanto externos, conduzidos no plano internacional, o que faz com que a diplomacia de cúpula se torne algo ainda mais complexo. Na história brasileira, há exemplos positivos e negativos dessa relação, a exemplo da busca, pelo presidente Artur Bernardes, de legitimação da política interna em contexto turbulento e de quase permanente estado de sítio, por intermédio da política externa, o que levaria, por fim, à saída do Brasil da Liga das Nações (LDN). Ou seja, a diplomacia presidencial não atenderá apenas interesses específicos da política externa, mas também servirá como elemento de contraposição a pressões da política interna e da opinião pública.

Deve-se salientar o impacto personalíssimo da presença do mandatário, que será, por conta de sua posição, catalisador e atrairá a atenção dos veículos de comunicação. Qualquer atividade do chefe de Estado ou de Governo terá espaço nos noticiários televisivos, independentemente do âmbito de sua agenda. Essa inter-relação entre interno e externo se exacerba na diplomacia presidencial, pois os eventos de diplomacia de cúpula, sobretudo aqueles que envolvem visitas ao exterior, podem significar oportunidades para dar destaque a mensagens de política interna, que não teriam o mesmo impacto ou cobertura se feitas no âmbito doméstico para uma audiência local. O exterior pode atuar, assim, como amplificador de mensagens, inclusive para destinatários (ou alvos) internos.

e) O Brasil e a diplomacia de cúpula

O primeiro episódio histórico que envolve o que viria a ser o território do Brasil decorre de um ato de diplomacia de cúpula: o Tratado de Tordesilhas, firmado em 1494, entre os soberanos de Portugal, de um lado, e de Castela e Aragão, do outro. No Império, cabe destaque ao período sob Dom Pedro II, que se ocupava pessoalmente da política externa, ainda que grande maioria de suas ações fossem simbólicas e derivadas de sua posição de imperador. O primeiro "encontro de fronteira" ocorreu em 1865, em Uruguaiana, com Dom Pedro II reunindo-se com o presidente argentino Bartolomé Mitre e o uruguaio Venancio Flores, no contexto da guerra contra o Paraguai. Na Primeira República, a participação dos presidentes na política externa foi eminentemente discreta, geralmente restrita ao âmbito protocolar. No período entre 1930 e 1964, cabe destaque à atuação de Getúlio Vargas, com sua grande concentração de poder, em especial durante os quinze anos de sua primeira passagem, além de JK, com ênfase na proposta da OPA e, em um período curto, mas intenso e errático, Jânio Quadros e a Política Externa Independente (PEI). Episódio marcante foi o encontro, em abril de 1961, com o argentino Arturo Frondizi, no que consolidaria o "espírito de Uruguaiana". No regime militar, os presidentes de maior atuação foram Ernesto Geisel e João Figueiredo. A partir da década de 1970, com a maior facilidade de transportes e comunicações, as viagens presidenciais passaram a ser utilizadas com maior frequência como catalisadores de políticas, de início bilaterais, a exemplo dos entendimentos que se dariam ao longo da década de 1980 entre Brasil e Argentina e, depois, com a consubstanciação do bloco com Paraguai e Uruguai, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). A atividade de cúpula se acelerou, o que deu espaço privilegiado para uma diplomacia na qual predominam encontros, deslocamentos e conversações entre mandatários. Na atual República, pode-se identificar traços de diplomacia presidencial em José Sarney, Fernando Collor de Mello, Fernando Henrique Cardoso (FHC), Luiz Inácio Lula da Silva e Jair Messias Bolsonaro.

Em termos de fundamentação constitucional, já na Constituição imperial, o Artigo 102 atribuía ao imperador, chefe do Poder Executivo, as seguintes competências exclusivas na área da política externa: "6) Nomear embaixadores e mais agentes diplomáticos e comerciais; 7) Dirigir as negociações políticas com as nações estrangeiras; 8) Fazer tratados de aliança ofensiva e defensiva, e subsídio e comércio, levando-os depois de concluídos ao conhecimento da Assembleia Geral, quando o interesse e a segurança do Estado o permitirem. Se os tratados concluídos em tempo de paz envolverem cessão ou troca de território do Império ou de possessões a que o Império tenha direito, não serão ratificados sem terem sido aprovados pela Assembleia Geral; 9) declarar a guerra e fazer a paz, participando à Assembleia as comunicações que forem compatíveis com a segurança do Estado".

As atuais atribuições do presidente (e do Legislativo) tomaram forma com a Constituição de 1891, que teve seus termos basicamente mantidos pelas demais constituições, inclusive a atual. Na Constituição de 1891, o Congresso assumiu três atribuições anteriormente do Executivo: "autorizar o Governo a declarar guerra, se não tiver lugar ou malograr-se o recurso ao arbitramento; resolver definitivamente sobre os tratados e convenções com a nações estrangeiras; e conceder ou negar passagem a forças estrangeiras pelo território do País para operações militares". Para o presidente, competia privativamente: "Declarar a guerra e fazer a paz nos termos autorizados pelo Congresso; declarar imediatamente a guerra nos casos de invasão ou agressão estrangeira; manter as relações com os Estados estrangeiros; entabular negociações internacionais, celebrar ajustes, convenções e tratados, *ad referendum* do Congresso". A Constituição de 1988, nos Artigos 49,

incisos I e II, 52, inciso IV, e 84, incisos VII, VIII, XIX, repete praticamente com as mesmas palavras as atribuições do presidente e do Congresso Nacional em matéria de política externa.

f) O Brasil e as instâncias de cúpula

A quantidade de instâncias de cúpula que o Brasil estabeleceu e mantém em âmbito bilateral e regional é substancial, embora nem sempre as instâncias e exemplos são permanentes ou têm periodicidade fixa. Com a Argentina, a alta densidade da cooperação política bilateral tem como reflexo os encontros frequentes e grande quantidade de visitas bilaterais em nível presidencial. Em âmbito sul-americano, a instância mais destacada relacionada à diplomacia de cúpula está no MERCOSUL. As cúpulas ocorrem, normalmente, a cada seis meses, à margem das reuniões do Conselho do Mercado Comum (CMC), órgão decisório de nível ministerial. As cúpulas também podem ser convocadas extraordinariamente. Entre as possibilidades abertas pelas cúpulas, não previstas oficialmente nos documentos constitutivos do bloco, estão: direcionamento político do MERCOSUL; assinatura de documentos; contatos diretos entre chefes de Estado; construção de confiança e fortalecimento dos laços bilaterais e regionais.

Para congregar todos os países sul-americanos, recorda-se que, em 2000, Brasília sediou a primeira edição da Reunião de Presidentes da América do Sul, iniciativa até então pioneira do presidente FHC. A Reunião teve duas outras edições, em 2002 (Guayaquil) e 2004 (Cusco), ocasião em que foi constituída a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA). Em 2007, a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) foi anunciada na Cúpula Energética Sul-Americana, e seu tratado constitutivo foi adotado em 2008, na Cúpula de Brasília. Desde então, foram realizadas oito cúpulas, importantes à época para construção de confiança: Santiago (2008); Quito (2009); Bariloche (2009); Georgetown (2010); Assunção (2011); Lima (2012); Paramaribo (2013); e Guayaquil (2014). Em 2014, houve a única edição da Cúpula UNASUL-BRICS, na esteira da Cúpula do BRICS em Fortaleza. No contexto da crise vivida pela UNASUL, foi estabelecido o Fórum para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL), em 2019. O PROSUL foi criado a partir de proposta dos presidentes de Colômbia e Chile, e o bloco organizou três cúpulas: Santiago (2019); uma edição virtual (2020); e Cartagena (2022).

No tocante à Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), há exemplos de cúpulas anteriores ao início do funcionamento do mecanismo. Já na Cúpula da América Latina e do Caribe (CALC), cuja primeira reunião ocorreu em 2008, tratando de temas de integração e de desenvolvimento; em 2010, a Cúpula da Unidade, em Riviera Maya, no México, definiria a criação da CELAC; em 2011, por fim, a terceira cúpula da CALC, em Caracas, definiria o início do funcionamento da CELAC. Já constituída, a CELAC teve sua primeira cúpula realizada em 2013, em Santiago; em 2014, em Havana; em 2015, a terceira cúpula ocorreu em São José da Costa Rica; em 2016, Quito sediou a quarta edição da cúpula; a quinta cúpula ocorreu em 2017, em Punta Cana, quando foram firmadas cerca de vinte declarações e um Plano de Ação, mas a instituição passava por momento de relativo desengajamento; as cúpulas previstas para 2018 e 2019, em El Salvador e Bolívia, não se realizaram; apenas em 2021, com atuação decisiva do presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador, a CELAC voltaria a reunir seus mandatários, no Castelo de Chapultepec, na Cidade do México. A mais recente edição da CELAC ocorreu em março de 2024.

A Cúpula das Américas tem realização majoritariamente trienal e guarda relação com a Organização dos Estados Americanos (OEA). A cúpula tem como objetivos realização de consultas políticas e debates temáticos entre os chefes de Estado e de Governo dos países do

hemisfério. A primeira edição da cúpula foi realizada em 1994, em Miami, na qual o principal ponto debatido foi a proposta da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA); em 1996, sem entrar na contagem oficial da Cúpula das Américas, a cidade boliviana de Santa Cruz sediou a Cúpula do Desenvolvimento Sustentável; em 1998, a segunda Cúpula das Américas foi organizada em Santiago, tendo a educação como tema central; em 2001, a terceira edição ocorreu em Quebec City, no Canadá, com debates sobre democracia tomando o centro das atenções. Em 2004, foi convocada a Cúpula Especial, em Monterrey, da qual derivou a Declaração de Nuevo León, pela qual o crescimento econômico deveria ser aliado com equidade para redução da pobreza, e pedia-se maior ênfase em desenvolvimento social e democracia. Em 2005, ocorreu a quarta Cúpula das Américas, em Mar del Plata, quando foi abandonada a proposta da ALCA; quatro anos depois, em 2009, Port-of-Spain, em Trinidad e Tobago, recebeu a quinta cúpula, em contexto de grave crise econômica global; em 2012, Cartagena sediou a sexta edição da Cúpula, cujo tema central foi o debate sobre políticas de controle de drogas; em 2015, na Cidade do Panamá, a sétima cúpula teve no ingresso de Cuba seu ponto mais notável, além do Plano de Ação da Carta Social das Américas. A oitava cúpula, em 2018, aconteceu em Lima, com o Compromisso firmado sobre governabilidade democrática frente à corrupção. Por fim, em 2022, após série de adiamentos decorrentes da pandemia, Los Angeles recebeu a nona e mais recente Cúpula, cujo tema foi a construção de um futuro sustentável, resiliente e equitativo.

Em termos inter-regionais, destaca-se a Cúpula América Latina e Caribe-União Europeia (UE). Os mandatários dos países dos dois lados se reuniram pela primeira vez em 1999, no Rio de Janeiro, quando se chegou a um acordo para desenvolver uma parceria estratégica com foco no fortalecimento da democracia, do Estado de Direito, da paz internacional e da estabilidade política. Antes da criação da CELAC, foram organizadas mais cinco cúpulas: Madri, em 2002; Guadalajara em 2004; Viena em 2006; Lima em 2008; e Madri em 2010, quando os países decidiram, além de criar a Fundação Internacional UE-ALC (EULAC, na sigla em inglês), retomar as negociações entre MERCOSUL e UE. Já sucedida pela Cúpula CELAC-UE, foram realizadas duas edições: Santiago, em 2013, e Bruxelas, em 2015.

Quanto à Cúpula Ibero-Americana, foi criada em 1991, reunindo 19 países da América Latina e três europeus (Espanha, Portugal e Andorra). Entre 1991 e 2014, foram encontros anuais, quando passaram a ser organizadas a cada dois anos. Foram organizadas até hoje 28 cúpulas, a última delas em São Domingos, República Dominicana, em março de 2023. O Brasil organizou a edição de 1993, em Salvador.

Outra instância, que agrega as duas margens do Atlântico Sul, é a Cúpula América do Sul-África (Cúpula ASA). Dentro do Foro de Cooperação América do Sul-África, a primeira edição da cúpula se realizou em 2006, em Abuja, na Nigéria. Foram realizadas mais duas cúpulas: em 2009, a Cúpula de Nova Esparta (Venezuela); em 2013, e a Cúpula de Malabo (Guiné Equatorial). Houve, à época, debates suscitando a necessidade de reavaliação da estrutura da cúpula, que levaram à realização, em 2015, do seminário "Repensando a ASA: cooperação para a paz e o desenvolvimento sustentável", com três pilares: concertação político-diplomática em foros multilaterais; cooperação Sul-Sul; e contatos pessoa a pessoa. Estava prevista para 2017 a quarta edição da cúpula, em Quito, no Equador, mas esta não se realizou.

Quanto à Cúpula América do Sul-Países Árabes (Cúpula ASPA), é uma instância criada em 2003, após proposta do governo brasileiro. A primeira cúpula foi realizada em Brasília, em 2005; a edição seguinte foi organizada em Doha, no Catar; a terceira edição teve Lima como sede, em 2012; e, finalmente, a quarta edição da cúpula foi organizada por Riade, em 2015, na qual se discutiu o desenvolvimento da estrutura da Cúpula ASPA; a quinta edição estava prevista para

2018, em Caracas, mas acabou suspensa e, desde então, não houve novas edições. Com o novo governo brasileiro, há a perspectiva de, assim como no caso da Cúpula ASA, de retomada de tratativas para novas edições da cúpula.

Ainda de caráter plurilateral inter-regional, não se pode esquecer as conferências de chefes de Estado e de Governo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Antes mesmo da formação da CPLP, em 1989 realizou-se a primeira conferência com chefes de Estado e de Governo dos países de língua oficial portuguesa, em São Luís do Maranhão, ocasião em que foi fundado o Instituto Internacional da Língua Portuguesa (IILP). Com a criação da CPLP, formalizada em 1996, instituiu-se a Conferência de Chefes de Estado e de Governo, órgão máximo da organização. Até hoje foram realizadas treze cúpulas (ou cimeiras, conforme o português utilizado por Portugal e pelos países africanos), bienais em regra: a primeira edição, em 1996, foi sediada em Lisboa; a segunda, em 1998, em Praia (Cabo Verde); a terceira, em 2000, em Maputo (Moçambique); a quarta, em 2002, em Brasília; a quinta, em 2004, em São Tomé (São Tomé e Príncipe); a sexta, em 2006, em Bissau (Guiné-Bissau); a sétima, em 2008, em Lisboa; a oitava, em 2010, em Luanda (Angola); a nona, em 2012, em Maputo; a décima, em 2014, em Díli (Timor-Leste); a 11ª, em 2016, em Brasília; a 12ª, em 2018, em Santa Maria (Cabo Verde); a 13ª, em 2021, em Luanda, extraordinariamente com intervalo de três anos em decorrência da pandemia; e a 14ª, e mais recente, em 2023, em São Tomé e Príncipe.

Dentro das chamadas coalizões de geometria variável, destaca-se o BRICS. O grupo organiza cúpulas anuais desde 2009, quando ainda era designado por “BRIC”, sem a presença da África do Sul. A primeira edição ocorreu em Ecaterimburgo, na Rússia, no marco da recessão global que seguiu a grande crise econômica de 2008. Em 2010, foi a vez de Brasília sediar a Cúpula; em 2011, na cidade chinesa de Sanya, a África do Sul foi admitida ao que passou a ser conhecido como “BRICS”. Em 2012, a Cúpula foi realizada em Nova Delhi, com Durban sendo a sede em 2013. Na Cúpula de 2014, em Fortaleza, fato de relevo foi a criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB, na sigla em inglês) e do Acordo Contingente de Reservas (ACR); na cúpula, discutiram-se estratégias para acelerar a recuperação econômica após crises globais. Em 2015, em Ufá, na Rússia, já com NDB e o ACR em vigor, a cúpula engendrou debates sobre cooperação interbancária, comercial e em investimentos, debates sobre mudança do clima e energia e criticou sanções econômicas e intervenções militares unilaterais. Em 2016, em Goa, os membros do bloco reiteraram a contrariedade a sanções unilaterais e estabeleceram novos projetos de cooperação diplomática, econômica e comercial, além da reforma do Fundo Monetário Internacional (FMI). Na Cúpula de Xiamen, em 2017, destaque para a “Parceria mais Forte para um Futuro mais Brilhante”. Em 2018, a Cúpula de Johannesburgo teve como destaque a discussão das indústrias emergentes dos países. Brasília sediou a Cúpula de 2019, na qual o tema central foi avanços nos campos da ciência, tecnologia e inovação. As Cúpulas de 2020 (Rússia), 2021 (Nova Delhi) e 2022 (Pequim) foram realizadas no formato de videoconferência. A última edição da Cúpula do BRICS, de volta ao formato presencial, aconteceu em Durban, na África do Sul, em agosto de 2023.

A outra cúpula relacionada às formações de geometria é o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS). A primeira Cúpula do IBAS ocorreu em 2006, em Brasília; em 2007, foi a vez de Pretória sediar a edição; em 2008, o evento ocorreu em Nova Delhi. Em 2010, Brasília recebeu novamente o evento, com Pretória sediando em 2011 a quinta cúpula, antes de período sem a convocação de reuniões. A edição de 2013, prevista para Nova Delhi, acabou cancelada. Em 2017, Durban receberia nova edição, que, contudo, acabou sendo uma reunião ministerial. Assim como em outros casos, há grande chance de a cúpula ser retomada pelo atual governo.

No caso do G20, criado em 1999, sua primeira cúpula foi realizada em 2008, em Washington. Desde então, foram 18 edições, a última delas em na Índia, em setembro de 2023. O Brasil será responsável pelo evento seguinte, em 2024.

Em instâncias multilaterais, o exemplo mais claro, em que é possível desenvolver diplomacia presidencial, é justamente o maior e mais importante foro multilateral: a AGNU. Além da atuação nos discursos de abertura da sessão anual da AGNU, que é o principal momento para os olhos do mundo, ganham relevo também os inúmeros encontros feitos à margem da AGNU, que podem ser bilaterais (os mais comuns) com outros mandatários, regionais e, até mesmo, entre coalizões temáticas – já houve cúpula entre os líderes do G4, grupo que pleiteia uma reforma e assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), à margem da AGNU de 2015, por exemplo.

VIII. Estudos Críticos de Segurança

a) Introdução: Estudos Tradicionais de Segurança *versus* Estudos Críticos de Segurança

Originalmente, nos Estudos Tradicionais de Segurança (TSS, na sigla em inglês), os estudos de segurança referiam-se ao "estudo da ameaça, uso e controle da forma militar", sendo o Estado e as relações interestatais as bases da análise. No bojo do Quarto Debate das Relações Internacionais (RI), entre positivistas e pós-positivistas, os Estudos Críticos de Segurança (CSS, na sigla em inglês) emergiram como uma abordagem alternativa aos TSS. Os CSS têm um aspecto europeu e antitradicional, opondo-se ao tradicionalismo norte-americano estadocêntrico.

Fundamentados nas ideias construtivistas (construtivismo linguístico e das ciências sociais, não se limitando ao Construtivismo como teoria de RI), pós-estruturalistas, feministas, pós-colonialistas e de segurança humana, os autores que se situam nos CSS compreendem que o conhecimento é socialmente constituído, com um motivo bastante evidente. Ademais, entendem que as relações internacionais, as ideias de segurança e, consequentemente as teorias não se podem pautar apenas por uma lógica estadocêntrica. Deve, para eles, haver uma expansão dos temas debatidos, bem como um aprofundamento dos debates, inclusive considerando outros *stakeholders*, como os indivíduos, nas análises. Há, desse modo, uma influência do pensamento construtivista de realidade coconstituída, de construção intersubjetiva e social do conhecimento e dos processos internacionais.

As noções relacionadas à projeção do indivíduo como *stakeholder* relevante nas teorias de RI e no sistema internacional, como o conceito de "segurança humana", compõem o contexto mais amplo no qual emergem os CSS. Esses propõem-se a ampliar e aprofundar os estudos de segurança, incluindo novos temas e agentes internacionais em suas análises, superando o estadocentrismo das teorias positivistas e tradicionais de RI.

O fim da Guerra Fria marca o ímpeto dos CSS, porque se demonstra que a bipolaridade neorrealista e as ideias neoliberais não mais condiziam com a realidade complexa e interdependente. Os eventos do 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos (EUA), por sua vez, contribuíram para que se confundam análises estratégicas com análises de segurança e para que haja processos de securitização, estruturas sociopolíticas dominadoras e insegurança social, em nome da segurança nacional e internacional. Ainda, deve-se notar como a pluralidade de temas e de *stakeholders* nas RI provou-se empiricamente, concorrendo para as análises de John Urry sobre as ameaças transnacionais, reticulares e não estatais, os "fluídos globais".

b) Escola de Copenhague: Teoria da Securitização, dos Setores e dos Complexos Regionais de Segurança

A Escola de Copenhague (CS, na sigla em inglês: *Copenhague School*), cujos principais autores são Ole Weaver, Barry Buzan e Jaap de Wilde, emergiu na década de 1980. A teoria da CS tem bases neorrealistas, racionalistas (oriundas da Escola Inglesa) e pós-estruturalistas, pelo vínculo ideacional anterior de Weaver. O objeto de análise da CS é a ameaça existencial que desafia a sobrevivência do ator político, estudando não o que a segurança é, mas, sim, o que a segurança faz, considerando outros agentes. São três os pilares analíticos:

1) a "securitização";
2) os "setores"; e
3) os "complexos regionais de segurança".

i. A “(des)securitização” na Escola de Copenhague

A Teoria da Securitização diz respeito ao processo de retirada de um tema da seara política, tornando-o tema de preocupação e de gestão da seara de segurança. Nesse processo, destacam-se três etapas e alguns conceitos-chave:

1) a identificação de uma ameaça existencial, por meio do ato de fala;
2) a proposta de uma ação emergencial que um ator securitizador, que pode ser qualquer pessoa, instituição ou entidade com autoridade para apresentar um tema como problemático a um público relevante, faz a um público relevante – conceituada como “movimento securitizador”;
3) a aceitação da lógica emergencial por parte do público. Isto resulta na remoção do tema do contexto político e na inserção no contexto securitário, permitindo medidas emergenciais.

Ademais, o processo de “securitização” não se refere apenas ao ato de declarar o problema em si. Para ser exitosa, a securitização requer que o público aceite o problema como um problema emergencial que exige medidas extraordinárias de segurança, as quais estão além do contexto político original.

Para a CS, a securitização não é um processo desejável nem positivo. Seu objetivo é a “dessecuritização” dos temas. Os processos de securitização tendem a prejudicar as democracias liberais, porque se passam a tomar decisões sem o controle democrático e político, em nome da segurança. A securitização permite que interesses particulares sejam promovidos, sub-repticiamente, sob a égide do discurso de busca do bem e da segurança comuns. Desse modo, a CS considera que a política falhou, quando há um processo de securitização e a “perda” de influência sobre o tema, que será tratado nos contextos securitários e militares.

Um dos exemplos mais notáveis de securitização, analisado por Buzan e Weaver, é o tratamento dado aos movimentos migratórios. Outros exemplos interessantes são: a Guerra ao Terror, após o 11 de setembro de 2001; o tratamento de segurança dada ao tema ambiental, que passou a ser discutido nos círculos de defesa e de segurança no governo de Bill Clinton, e a subsequente dessecuritização no governo de George W. Bush; e a abordagem de repressão ao tráfico de drogas que privilegia o lago da oferta, como na Colômbia com influência dos EUA.

ii. Os “setores” na Escola de Copenhague

Os setores são os campos temáticos nos quais se notam os processos de securitização. Em geral, a literatura sobre o tema discute cinco: ambiental; econômico; militar; político; e societal.

Se nos TSS há uma concepção estadocêntrica na qual a sobrevivência em questão é estatal diante da ameaça existencial, nos estudos da CS, há uma expansão e aprofundamento das análises. O significado de ameaça existencial pode variar entre as diferentes áreas temáticas (os “setores”) e quem é ameaçado (o “objeto de referência” não é idêntico em todos os setores).

iii. Os “Complexos Regionais de Segurança” na Escola de Copenhague

A Teoria dos Complexos Regionais de Segurança (RSCT, na sigla em inglês) é uma reinterpretação da Teoria Clássica dos Complexos de Segurança (CSCT, na sigla em inglês). Originalmente, Buzan (em 1991), fundamentado em ideias de base realista, definiu Complexos de Segurança como sendo “um conjunto de Estados cujas principais percepções e preocupações”

convergem, de forma que seus problemas de segurança nacional não podem ser tratados de maneira separada. Posteriormente, após a virada construtivista e pós-estruturalista em suas concepções, Buzan (em 1998) passou a tratar de Complexos Regionais de Segurança (RSC, na sigla em inglês), que são definidos como sendo "um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização e dessecuritização" convergem, de forma que seus problemas de segurança não podem ser tratados de maneira separada. Complexos de Segurança são consequências da estrutura anárquica do sistema internacional. Podem ser compreendidos como subsistemas ou sistemas anárquicos em miniatura, restritos a um espaço regional. Dever-se-ia analisar, portanto, a distribuição de poder e os sistemas de aliança e de inimizade entre os Estados em uma determinada região. Os RSCs são uma atualização, de bases pós-estruturalista, construtivista e crítica de segurança, porque designam subsistemas anárquicos nos quais atores não estatais têm relevância nas dinâmicas de poder. Exemplos de RSCs:

1) Definição original: a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), o Pacto de Varsóvia, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), a Organização dos Estados Americanos (OEA);
2) Definição mais abrangente: a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), a Organização para Cooperação de Zangai (OCX), a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL).

Há bibliografia recente (de 2020) que propõe uma análise da UNASUL como uma materialização não europeia da teoria da securitização e dos complexos regionais de segurança. A proposta de regionalismo pós-liberal e pós-hegemônico observadas na gênese da UNASUL permitiu que emergisse como organização intergovernamental na qual se promoveram processos de dessecuritização de temas como o narcotráfico, que passou a ser considerado "problema mundial das drogas" (PMD). Ademais, as ideias de cooperação e de consolidação de esforços, projetos e educação e adestramento militar comuns aos membros da UNASUL representaram um processo de dessecuritização. Houve um tratamento político de temas previamente tratados na seara de segurança. Exemplo disso é a proposta da consolidação de uma "identidade sul-americana de defesa" e de uma "Zona de Paz sul-americana". Institucionalmente, a UNASUL favoreceu essa dessecuritização por meio da Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE), do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), do Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas (CSPMD) e do Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional (CSDOT).

iv. Críticas à Escola de Copenhague

Entre as críticas às ideias da CS, notam-se aquelas feitas:

1) ao ocidentalismo e ao europeísmo pressuposto pela teoria: Buzan e Weaver dizem que as ideias de securitização, setores e complexos regionais de segurança são aplicáveis a qualquer regime político. No entanto, a necessidade de haver um discurso público, com a intencionalidade de convencer uma audiência, para justificar a adoção de medidas extraordinárias presume que o sistema político valoriza algum grau de democracia nos moldes liberais, ocidentais e europeus;
2) à dificuldade de se determinar quem é o agente securitizador;
3) à dificuldade de se determinar que tipos de documentos estudar para determinar o ato de fala do agente securitizador;

4) à dificuldade de se determinar quem é a audiência relevante para quem o agente securitizador discursa e a quem ele tenta convencer; e
5) por parte da Escola Galesa, à não consideração das "vozes silentes" – a CS privilegia a análise do discurso dos agentes dominantes que desejam securitizar um tema, mas não propõe que se analisem os interesses, problemas e discursos dos setores sociopolíticos minoritários.

c) Escola Galesa, de Aberystwyth ou Estudos Críticos de Segurança (ECS): Teoria da Emancipação

A Escola Galesa, que apresenta como expoentes Ken Booth e Richard Jones, surgiu no início da década de 1990, tendo sido expressivamente influenciada pela Escola de Frankfurt, de Teoria Crítica, para além de autores como Antonio Gramsci. É necessário diferenciar, nesse contexto, os estudos críticos de segurança (*lato sensu*) e os Estudos Críticos de Segurança (*stricto sensu*). Os estudos críticos de segurança, acepção ampla, correspondem aos trabalhos críticos aos estudos de segurança tradicionais, que originaram as Escolas de Paris, de Copenhague e a Escola Galesa. Os Estudos Críticos de Segurança (ECS), em letras maiúsculas, é a expressão comumente usada para se referir especificamente à Escola Galesa.

i. A "Emancipação" na Escola Galesa

Essa vertente dos estudos críticos de segurança consiste em uma corrente pós-positivista que privilegia particularmente o conceito de emancipação, entendido como a busca pela segurança das pessoas contra diferentes formas de opressão que as impedem de fazer o que livremente optariam por fazer, de modo compatível com a liberdade dos demais. Dessa forma, a teoria não só adota uma perspectiva ampla e aprofundada de segurança, não restrita à esfera militar, mas também admite que esse conceito não é objetivo. Além disso, privilegia o indivíduo e as comunidades, na análise, em contraposição ao tradicional prisma centrado no Estado.

ii. Teoria e aplicação prática na Escola Galesa

A Escola Galesa, ademais, ressalta a relação entre teoria e prática. Busca-se a superação das opressões, como a pobreza ou a repressão política, e, nesse contexto, destaca-se o papel dos intelectuais tanto em relação à análise teórica quanto à contribuição para a consolidação de um discurso contra-hegemônico.

iii. Críticas à Escola Galesa

Entre as críticas enfrentadas por esse ramo dos estudos críticos de segurança, está o argumento de que a securitização de temas pode ser prejudicial. São, ainda, expressadas dúvidas relativas à definição do conceito de emancipação e à sua aplicação prática. Há, particularmente, questionamentos referentes à incerteza quanto à natureza do agente emancipador. Caso se admitisse, por exemplo, que esse papel fosse desempenhado por atores hegemônicos e instituições internacionais, a própria ideia de emancipação seria contrariada, o que atingiria um dos fundamentos da teoria.

d) Escola de Paris ou Sociologia Política Internacional: Teoria da Insegurança – "*insecuritization*"

Os principais autores da Escola de Paris são Didier Bigo e Jef Huysmans. Os teóricos dessa escola visam a definir o que é a segurança e a insegurança, por meio dos atos discursivos. Há uma abordagem sociológica baseada nas ideias tanto de Pierre Bourdieu quando de Michel Foucault. Desse modo, as referências epistemológicas dessa escola não estão relacionadas às RI. Busca-se analisar a insegurança com base em uma observação weberiana da retórica e da prática das burocracias estatais relacionadas à segurança. Há um enfoque nos processos políticos e sociais domésticos, sendo o contexto internacional tratado de forma complementar.

i. A "insegurança" na Escola de Paris

A tese defendida na Teoria da Insegurança é a de que há práticas nacionais que buscam uma situação de segurança, mas essa situação resulta na condição, socialmente construída, de constante insegurança de grupos minoritários, que é conveniente à segurança de grupos majoritários. A segurança não é buscada porque há um aumento das ameaças contemporâneas, mas, sim, porque há uma redução do nível de aceitação do outro, isto é, a segurança origina-se do medo em relação ao outro. Se a segurança é um resultado da governabilidade, a insegurança é um produto social.

Na União Europeia (UE), afirma Bigo, o outro, enquanto grupo alvo do medo, são os migrantes. Bigo afirma, ainda, que a insegurança que aflige os imigrantes é um "ban-óptico". O "ban-óptico" é uma referência à prática de *profiling* e a consequente exclusão sociopolítica. A inspiração são as ideias foucaultianas de que é mais econômico e eficiente em termos de poder vigiar indivíduos considerados ameaças a submetê-los a penalidades. A ideia de "ban-óptico" refere-se à vigilância seletiva, realizada de acordo com as necessidades da sociedade e com um perfil previamente determinado. Dessa forma, no lugar da vigilância geral e onipresente, associada ao pan-óptico, opta-se por uma vigilância seletiva e determinada. Assim, a segurança é política.

O analista da segurança deve ser um crítico politicamente motivado. Há, nesse sentido, o que Huysmans designa de "*normative dilemma of speaking and writing security*", que é o processo no qual o analista de segurança coconstitui a realidade sociopolítica, por meio de suas análises.

ii. Críticas à Escola de Paris

Nota-se a crítica metodológica a proposta da Escola de Paris no sentido de que há uma circularidade lógica, pois o analista aplica um método que permite apenas uma conclusão, sendo que essa conclusão confirma o método. Logo, se o analista reproduz a realidade sociopolítica de insegurança ao escrever sobre ela, a realidade é consolidada como insegura e excludente, quando o analista escreve sobre ela.

e) Conclusão: as três teorias principais de CSS

Da análise das três teorias conclui-se que:

1) A Escola de Copenhague, na teoria de securitização, busca compreender os processos de securitização, propondo a dessecuritização – a politização dos temas;

2) A Escola Galesa, na teoria da emancipação, propõe uma mudança na realidade mundial, por meio do reconhecimento das adversidades socialmente construídas; e
3) A Escola de Paris, na teoria da insegurança, propõe que seja dada uma voz aos oprimidos, reconhecendo-os como os principais afetados pelos efeitos colaterais marginalizantes e de insegurança da securitização.

IX. Estudos sobre a paz

a) A paz na história

i. Grécia – a guerra como realidade

A ideia de paz nas relações internacionais remonta aos pensamentos platônico e aristotélico. Para Platão, a organização política ideal seria a de uma cidade de paz, em oposição ao espírito guerreiro representado por Esparta. Já Aristóteles constata ser a guerra elemento quase cotidiano da relação entre as *pólis* (*poleis,* no plural) gregas.

ii. De Roma a Vestáflia – a "guerra justa" e o Estado nacional

Ao longo dos séculos, teóricos propuseram parâmetros de justeza para os conflitos entre nações. Para Cícero e São Tomás de Aquino, por exemplo, a guerra seria justa desde que tivesse como fim precípuo a paz. Em 1648, com os Tratados de Vestfália, o Estado nacional consolida-se como ator internacional primário, e inicia-se um período em que tratados se seguiriam a conflitos.

iii. A paz como exceção e como conceito das Relações Internacionais

A ideia da paz como exceção nas relações internacionais é recorrente (*vide* a frase do ex-ministro francês Nicolas Hulot: "a paz, na história do mundo, é uma exceção"). Sob a perspectiva teórica das Relações Internacionais (RI), a paz designa a ausência do uso da força, seja entre Estados, seja entre atores não estatais. Para realistas como Clausewitz, a guerra – como a continuação da política por outros meios – assumiria formas diversas e pairaria sempre sobre os períodos de paz, necessariamente mais frágeis, já que a essência das relações estatais seria o embate com vistas à predominância.

iv. Séculos XVIII-XIX – a paz perpétua kantiana e os tratados

No século XVIII, Kant introduz a ideia de "paz perpétua", sugerindo a criação de uma confederação de Estados com base em acordos que assegurariam uma paz durável. Foi uma tentativa de mitigar a quantidade de conflitos que irrompiam à época, em bases comuns racionais. Ainda que utópica, ela se somou a transformações do pensamento moral e político, de modo a alçar a paz a valor fundamental das RI. No século XIX, pois, o equilíbrio europeu, conquanto imperfeito, garantiu quase um século sem guerras sistêmicas no continente, tendo como base tratados de paz (Amiens; Viena; Utrecht; Paris).

v. Século XX-XXI – o "flagelo da guerra" como fiador da paz

Em 1928, o Pacto Briand-Kellogg ou Pacto de Paris previu a renúncia à guerra como instrumento de política nacional, mas de modo pouco eficaz. A Carta das Nações Unidas (ONU), por sua vez, consagrou a paz e a segurança internacionais como objetivos fundamentais da ONU e referiu-se expressamente à guerra como "flagelo" do qual as gerações futuras deveriam ser preservadas. Essa mudança de paradigma, por meio da qual a paz se tornou um projeto organizado e coletivo, de inspiração liberal, foi influenciada pelos horrores da Segunda Guerra Mundial. A

ideia da paz também se encontra, historicamente, no cerne de organizações intergovernamentais e de alianças que buscam garantir a paz contra ameaças externas, a exemplo da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Serve, portanto, à consolidação de um modelo em contraposição a outro, o que ficou evidente durante a Guerra Fria. A contradição, neste ponto, é que a retórica de defesa da paz contra o outro, que a perturbava, instigou ainda mais o belicismo, não em conflitos diretos, mas, sim, indiretos, ou “satélites”, comuns nos anos 1950-1970.

Como realidade, a paz é ambígua. Isso porque a paz dos vencedores costuma a ser a mais durável de todas, uma vez que, nela, o sistema internacional passa a ser organizado segundo os interesses de atores hegemônicos determinados. Essa estabilidade sustenta-se, porém, na assunção do papel de vigilantes, por parte desses vencedores; caso contrário, a ordem é contestada, o que gera nova instabilidade. Sob uma ótica realista, portanto, a paz das relações interestatais, ainda predominantes no contexto das RI, é uma paz armada. A Carta da ONU a chancela, inclusive, ao proibir a agressão armada, mas não a militarização e o armamento, sob os quais se baseiam o poder de dissuasão dos Estados. Assim, é a possibilidade de guerra que segue a garantir a paz, e não a opção consciente pela neutralidade ou pelo pacifismo.

Existem, ainda, novos elementos que transformam a natureza territorial dos conflitos, a exemplo da ameaça transnacional do terrorismo, e que demandam respostas para além da ação armada. À medida que os perigos aos quais está sujeita evoluem, a paz segue sendo um trabalho digno de Sísifo, objeto permanente de discussões internacionais, a exemplo do 1º Fórum da Paz de Paris, de 2018 (realizado em novembro, no centenário do armistício da Primeira Guerra Mundial).

b) *Global Peace Index (GPI)*

Além de ser tema de discussão em reuniões internacionais, a paz tem sido objeto de esforços de sistematização e parametrização, por parte da sociedade civil organizada. A criação e a implementação de indicadores sobre a paz, a exemplo do *Global Peace Index* (GPI), visa a facilitar a análise dos contextos sociais, econômicos e políticos de países, individualmente, traçando um panorama do estado da paz no mundo.

O GPI é elaborado pelo *Institute for Economics & Peace* (IEP), um *think tank* independente e não partidário, que busca desenvolver novos parâmetros conceituais para definir a paz, ou o estado da paz (*peacefulness*), no mundo. Para além da ausência ou presença de guerra, a definição de paz do GPI busca analisar a ausência e o medo da violência, em três âmbitos: Segurança; Conflitos em andamento; e Militarização. Já em sua 17ª edição, o índice utiliza 23 indicadores qualitativos e quantitativos e abrange 163 Estados e territórios independentes, cobrindo 99,7% da população mundial.

i. GPI 2021

No GPI 2021, a Islândia manteve-se como país mais pacífico do mundo, posição que ocupa desde 2008. Também lideram o *ranking* Nova Zelândia, Dinamarca, Portugal e Eslovênia. Dos dez países no topo do *ranking*, oito são europeus – proporção mais alta de países europeus no topo já registrada pelo índice. Destaca-se, ainda, a saída de Singapura do *Top* 10, substituída pela República da Irlanda, que subiu três posições.

Em último lugar no GPI 2021, tem-se o Afeganistão como país menos pacífico – ou mais inseguro – do mundo, pelo quarto ano consecutivo. Também no fim da lista estão Síria, Sudão do Sul e Iraque – nessas posições desde 2015 – e, por fim, Iêmen, em decorrência da guerra civil.

Em termos de regiões no GPI 2021, houve melhora no índice de paz no Oriente Médio e no Norte da África (MENA, na sigla em inglês), além de Europa e Ásia do Sul. Na Europa, os números da violência caíram em decorrência de melhorias na segurança pública, da diminuição de demonstrações e de crimes violentos e, ainda, do arrefecimento do impacto de ações terroristas no continente, no último ano. Apesar disso, houve piora nos indicadores de instabilidade política e despesas militares. Já a África do Norte segue sendo a região menos pacífica do mundo, mas a estabilização de alguns conflitos contínuos favoreceu uma melhoria no índice de paz da região. Destaque para a América do Norte como região com a piora mais expressiva, onde tensões sociais (os protestos contra o racismo, o caso George Floyd, o movimento *Black Lives Matter*) e a instabilidade política (a narrativa de fraude eleitoral e a invasão do Capitólio) puxaram o indicador de segurança para baixo.

Segundo o GPI 2021, os últimos quinze anos viram uma deterioração no cenário mundial da paz. Nesse período, melhorias em termos de paz (*peacefulness*) foram registradas apenas quatro vezes. Como tendências globais, houve piores significativas nos âmbitos da Segurança e da Militarização e melhora quanto a Conflitos em andamento, em grande parte devido ao impacto da pandemia de COVID-19 na mobilidade humana e na atividade econômica global. Dos 23 indicadores do GPI, houve deterioração em dez, melhoria em onze e não alteração em dois. Quanto ao Impacto do terrorismo, ainda que tenha sido registrada queda global no número de mortes em decorrência de atividades terroristas, houve aumento destas em 90 países. Além disso, houve aumento generalizado da instabilidade política e de tensões sociais, além de piora no impacto da violência na economia, o que se explica pela elevação de gastos militares em diversos países, em 2020. Quanto à percepção de violência, apesar dos dados indicarem um aumento, ainda que pequeno, dos números globais da violência, a maioria da população sente que o mundo se tornou um lugar mais seguro, nos últimos cinco anos. A América do Sul, contudo, é uma exceção. O Brasil destaca-se em 1º lugar na percepção de insegurança no mundo, com 83% da população afirmando ter medo de sofrer violência. Já a maior piora recente na sensação de segurança/insegurança ocorreu no Líbano, devido às tensões políticas, religiosas e sociais crescentes, ao contexto de crise econômica e ao episódio da explosão no porto, em 2020, que evidenciou a negligência governamental.

O Brasil ficou, no GPI, em 128º no *ranking* global e em 9º lugar na América do Sul (de onze países). A América do Sul sofreu deterioração, em termos gerais. O Brasil é o primeiro em termos de medo de sofrer violência (83% da população), o segundo em termos de percepção da violência como principal risco à segurança (63% da população), e mais de 40% dos brasileiros responderam ter tido uma experiência de violência nos últimos dois anos (média é de 20%). Houve apenas uma pequena diminuição no número de homicídios no *lockdown*. Desde 2019, porém, o Brasil viveu uma redução significativa no número de homicídios. Em termos de *safety and security*, o Brasil teve um dos piores cenários de deterioração. Em termos de *economic impact*, o cálculo *per capita* favorece o Brasil. Em termos de *perception of violence*, o Brasil está em primeiro lugar.

ii. GPI 2022

Na 16ª edição, lançada em 2022, o GPI manteve o parâmetro de 23 indicadores quantitativos e qualitativos para avaliar 163 Estados e territórios independentes – o que corresponde a 99,7% da população mundial – de acordo com o seu nível de pacificidade. Os resultados do GPI 2022 apontaram uma piora de 0,3% no índice de paz global, com 90 países em situação de melhora, 71 países com piora e dois em situação estável.

Assim como no GPI 2021, a Islândia permaneceu como o país mais pacífico do mundo. Também lideraram o *ranking* Nova Zelândia, Irlanda, Dinamarca e Áustria. Em último lugar no GPI 2022, teve-se o Afeganistão como país menos pacífico – ou mais inseguro – do mundo, pelo quinto ano consecutivo, seguido por Iêmen, Síria, Rússia e Sudão do Sul. Não surpreendentemente, dois dos cinco países com as piores quedas nos níveis de paz foram a Rússia e a Ucrânia; logo em seguida, estão Guiné, Burkina Faso e Haiti. Todas essas deteriorações são decorrentes dos conflitos em curso.

Em termos regionais, o GPI 2022 revelou que a Europa é a região mais pacífica do mundo, onde sete dos dez países mais pacíficos estão localizados. As melhoras mais significativas no índice foram observadas na Ásia Meridional e na região do MENA. Previsivelmente, a maior deterioração regional, por sua vez, foi na Rússia e na Eurásia, seguida pela América do Norte. O conflito entre Rússia e Ucrânia[37] levou a um grande aumento no número de mortes por conflito, bem como a deteriorações acentuadas em indicadores de refugiados e deslocamentos internos, instabilidade política e terror político. O conflito na Ucrânia teve repercussões imediatas fora da região da Rússia e da Eurásia, especialmente para o indicador de relações com países vizinhos, que registrou uma piora acentuada.

Já na América do Norte, a piora no índice decorre de uma expressiva deterioração na pontuação do Canadá, em especial no âmbito de Segurança. O sentimento antigoverno em resposta às medidas implementadas para conter a propagação da COVID-19 coincidiu com deteriorações significativas nos indicadores de manifestações violentas, percepções de criminalidade e terror político. Para os Estados Unidos (EUA), a pandemia continuou a ter um impacto significativo, prejudicando as atividades econômicas e sociais, com deterioração nos indicadores de terror político e manifestações violentas desde o início da crise sanitária.

A América do Sul, por seu turno, experimentou a terceira maior melhora regional no GPI 2022, devido aos incrementos nos domínios de Segurança e de Militarização. A melhora na pacificidade no GPI 2022 da região foi impulsionada por uma redução em manifestações violentas e no impacto do terrorismo, bem como por uma melhora nas percepções de criminalidade. No entanto, apenas um país sul-americano está classificado entre os 50 mais pacíficos do mundo, após o Chile cair seis postos, para a 55ª posição: trata-se do Uruguai, que ocupa a 46ª posição. O Brasil[38] ficou em 130º no *ranking* global e em 9º lugar na América do Sul (de onze países).

Em retrospecto, o GPI 2022 revelou um mundo no qual muitas nações começaram a se recuperar do choque da pandemia de COVID-19. No entanto, muitos gargalos na cadeia de suprimentos permaneceram, incluindo interrupções e atrasos, escassez de produtos, preços mais

[37] O GPI 2022 foca-se sobre 2021, mas, como foi produzido em 2022, reflete, mesmo que parcialmente, os impactos do conflito russo-ucraniano.

[38] Juntamente com Índia, Colômbia, Bangladesh, o Brasil foi um dos países que registrou as maiores quedas, desde 2008, nos indicadores relacionados a conflitos internos, em decorrência de protestos violentos. Já o impacto econômico de conflitos armados aumentou acentuadamente em 59% desde 2007. Mali, Moçambique e Brasil são os três países com os maiores aumentos proporcionais no impacto econômico das mortes por conflito de 2007 a 2021.

altos de energia e alimentos. É também um mundo que sofre com o aumento da inflação, sem perspectiva de melhora no curto prazo. O aumento nos custos de alimentos e combustíveis aumentou a insegurança alimentar e a instabilidade política global, especialmente em regiões de baixa resiliência, como a África Subsaariana, o Sul da Ásia e o MENA.

Foi nessas condições já instáveis que a Rússia lançou um ataque contra a Ucrânia em fevereiro de 2022. De acordo com o relatório, o conflito impactou a paz global de várias maneiras. Se os países da OTAN cumprirem as novas promessas de gastos militares, seus gastos aumentarão 7% nos próximos anos, o que afetará adversamente suas pontuações. A guerra enfatizou a importância da tecnologia na formação da conduta do próprio conflito, com destaque para as tecnologias móveis de quinta geração (5G), a revolução das mídias sociais, a inteligência artificial e a maior acessibilidade de *drones*. O conflito destacou a mudança de uma inteligência estática para uma coleta de informações em tempo real, por meio das mídias sociais. A informação é fluida e orientada pelo conteúdo, destinada a ser amplamente compartilhada em um formato bruto e não censurado. Nesse contexto, a previsão era de que o conflito aceleraria a inflação global, com as sanções ocidentais contribuindo ainda mais para a escassez e os aumentos de preços.

iii. GPI 2023

O GPI 2023, em sua 17ª edição, continuou com o parâmetro de 23 indicadores quantitativos e qualitativos para avaliar 163 Estados e territórios independentes. Além de divulgar os resultados do índice, o relatório trouxe a análise de conflitos atuais e potenciais, incluindo o provável impacto econômico de um bloqueio chinês a Taiwan na economia global.

Os resultados deste ano indicaram que o nível médio de pacificidade global se deteriorou em 0,42%, com 84 países em situação de melhora e 79 países com piora nos índices. A Islândia permanece como o país mais pacífico do mundo. Também lideram o *ranking* Dinamarca, Irlanda, Nova Zelândia e Áustria. O Afeganistão é o país menos pacífico do mundo, seguido por Iêmen, Síria, Sudão do Sul e República Democrática do Congo (RDC). A guerra na Ucrânia teve um impacto negativo significativo na tranquilidade global, tendo a Ucrânia e a Rússia registrado a primeira e a quinta maior deterioração nos níveis de paz, respectivamente. Haiti, Mali e Israel[39] foram os outros países com as maiores deteriorações. A melhora mais significativa nos índices ocorreu na Líbia, seguida por Burundi, Omã, Côte d'Ivoire e Afeganistão.

Em termos regionais, o GPI 2023 revelou que a Europa segue sendo a região mais pacífica do mundo e abriga sete dos dez países mais pacíficos; todavia, a região está menos pacífica agora do que há quinze anos. Os outros três países mais pacíficos estão na região Ásia-Pacífico. A região do MENA permaneceu como a região menos pacífica do mundo, abrigando quatro dos dez países menos pacíficos; no entanto, também foi a região com a maior melhora nos níveis de paz, seguida da América do Norte. O melhor resultado na América do Norte foi impulsionado por melhorias nos indicadores do Canadá, recuperando-se da deterioração do ano anterior; e no MENA, segundo

[39] Israel registrou a maior deterioração na paz na região do MENA e a quarta maior entre todos os países, ocupando o 143º lugar no GPI de 2023. Dois fatores principais contribuíram para essa piora: o agravamento das relações com países vizinhos, especialmente com a Palestina, e um aumento acentuado na instabilidade política. Após o retorno de Netanyahu ao poder, o governo tentou implementar mudanças que limitariam a capacidade do Poder Judiciário de anular decisões do governo. A proposta, contudo, atraiu enormes manifestações contrárias, com a participação de mais de cem mil pessoas em alguns protestos. No âmbito dos "Conflitos em andamento", altos funcionários da ONU informaram ao CSNU que 2022 foi um dos anos mais mortíferos no conflito israelo-palestino, com aumento tanto da frequência quanto da intensidade de confrontos violentos. Além da Palestina, tensões crescentes entre Israel, Síria e Irã marcaram a piora nos indicadores.

o critério de Conflitos em Andamento, o impacto do terrorismo, dos conflitos internos e das mortes por conflitos internos apresentou melhora na pontuação.

A maior deterioração regional ocorreu na região da Rússia e Eurásia. Embora tenha sido impulsionada principalmente por uma piora nos níveis de paz na Ucrânia e na Rússia, muitos outros países da região também experimentaram quedas significativas na pacificidade.

A América do Sul experimentou uma leve deterioração nos níveis de paz, devido a pioras nos domínios de Conflito em Andamento e Segurança, em decorrência do aumento de conflitos internos, manifestações violentas e taxa de encarceramento. A região ocupa o quinto lugar em termos de paz geral. O Uruguai permanece o país mais pacífico da América do Sul E é o único país da sul-americano classificado entre os 50 países mais pacíficos globalmente. A Argentina registrou a maior melhora na paz na região e agora ocupa a 54ª posição no GPI geral, com destaque para a questão do crime violento, que é menos preocupante na Argentina do que na maioria da América Latina. O Brasil[40] ficou em 132º no *ranking* global – caiu duas posições em relação ao ano anterior – e manteve o 9º lugar na América do Sul (de onze países).

Na análise dos indicadores, os conflitos externos registraram a maior deterioração desde 2008, malgrado o financiamento para as missões de paz da ONU tenha tido uma melhora. Dos 163 países no GPI, 122 estiveram envolvidos em pelo menos um conflito externo desde o ano em referência, embora a maioria o tenha feito como participante de amplas coalizões e sem alocação de recursos substanciais.

A melhora no domínio de Militarização foi generalizada, com cada região registrando uma queda na pontuação desde 2008. A taxa de serviço armado (efetivo das forças armadas) caiu em 113 países, enquanto o nível médio de gastos militares em relação ao produto interno bruto (PIB) também diminuiu, de 2,04 para 1,95%. No entanto, o nível absoluto de gastos militares aumentou, com os maiores aumentos ocorrendo na China, nos EUA e na Índia, onde o gasto total aumentou em US$ 180 bilhões, US$ 70 bilhões e US$ 40 bilhões, respectivamente, desde 2008.

Vários conflitos, além da guerra na Ucrânia, também foram devastadores. O relatório anuncia que 2022 foi o ano mais mortal para conflitos armados desde o genocídio de Ruanda em 1994 – que, por sua vez, foi o ano mais mortal na história do GPI. Os dados de mortalidade foram impulsionados pelas mais de cem mil mortes no Tigré, no norte da Etiópia. Os confrontos entre a Força de Defesa Nacional da Etiópia, aliada da Eritreia, e o grupo rebelde Frente de Libertação do Povo Tigré (FLPT) são o evento mais mortal desde 1994. A Ucrânia também viu pelo menos 82 mil mortes em conflitos em 2022. As mortes relacionadas a conflitos no Mali aumentaram 154% em 2022, com a violência contra civis crescendo em 570%; e em Myanmar, as mortes relacionadas a conflitos aumentaram em 87%. Em contraste, o nível de violência em outras áreas afetadas por conflitos diminuiu acentuadamente ao longo do último ano. As mortes relacionadas a conflitos caíram 91% no Afeganistão e 63% no Iêmen.

O relatório defende que tanto a violência quanto a paz podem ser contagiosas. Ações em uma região ou em um país podem transbordar para regiões e países vizinhos, levando a ciclos virtuosos ou viciosos nos quais paz e conflito se movem em conjunto. O leste da Europa é um exemplo de onde mudanças em um país levaram a grandes diminuições nos níveis de pacificidade nos demais países vizinhos. A anexação da Crimeia pela Rússia em 2014 resultou em um aumento

[40] No tocante à esfera de avaliação dos Conflitos em Andamento, sejam internos ou internacionais, o Brasil pontuou 1,9 mil, ficando entre a Sérvia e a Tanzânia. Quanto menor a pontuação, maior o grau de pacificidade. A título de comparação, a Islândia, considerada o país mais pacífico do mundo, pontuou um mil. Quanto à esfera da Segurançada sociedade, o País pontuou 3.319, ficando atrás de Myanmar, do Sudão e de Burkina Faso. Nesse quesito, o país mais pacífico, a Finlândia, pontuou 1.251.

na militarização em Ucrânia, Belarus, Lituânia, Letônia e Estônia, com gastos militares e relações entre países vizinhos se deteriorando em todos esses países.

Por outro lado, a costa oeste da África é um exemplo de ciclo virtuoso de paz, onde os países melhoraram suas pontuações no GPI ao longo dos últimos quinze anos, apesar da violência generalizada na região vizinha do Sahel e de um forte histórico de conflito violento. Exceto pela Guiné, todos os países da costa oeste da África registraram uma melhora nos níveis de paz entre 2008 e 2023. Melhorias na governança e estabilidade política, assim como o aumento de recursos para policiamento e serviços de segurança, desempenharam um papel fundamental no aumento da pacificidade.

O impacto econômico da violência na economia global em 2022 foi de US$ 17,5 trilhões em termos de paridade de poder de compra (PPP). Esse valor equivale a 12,9% do PIB mundial ou US$ 2.200 *per capita* – um aumento de 6,6% em relação ao ano anterior. Esse incremento foi impulsionado, principalmente, pelo aumento do nível absoluto dos gastos militares. Para os dez países mais afetados pela violência, o impacto econômico médio foi equivalente a 34% do PIB. Ucrânia, Afeganistão e República Centro-Africana (RCA) tiveram os maiores custos econômicos proporcionais da violência em 2021, equivalentes a 63%, 47% e 40% do PIB, respectivamente.

Na avaliação do impacto econômico de um hipotético bloqueio chinês a Taiwan, o relatório de 2023 aponta que, possivelmente, haveria uma queda do PIB global em 2,8% em um ano. A economia chinesa, igualmente, encolheria cerca de 7%, enquanto a economia de Taiwan encolheria quase 40%. Haveria significativos efeitos colaterais em qualquer indústria que dependesse de eletrônicos complexos, já que Taiwan produz mais de 90% dos semicondutores mais avançados no mundo.

Nesse contexto, o relatório insta a uma resposta sistemática para a construção da paz. A lacuna entre os países mais e menos pacíficos continua a crescer, e, embora muitas medidas relacionadas à diminuição da militarização tenham melhorado ao longo dos últimos quinze anos, a proliferação de tecnologias militares avançadas mais baratas, o aumento da competição geopolítica e a instabilidade política em muitos países indicam que uma contínua deterioração dos níveis de paz global parece provável.

iv. GPI 2024

Em sua 18ª edição, o GPI manteve o mesmo espaço amostral de sua edição anterior: a análise de 163 estados e territórios independentes, abrangendo 99,7% da população mundial, por meio de 23 indicadores para avaliar o nível de paz em três domínios: Segurança Societal, Conflitos Domésticos e Internacionais em Curso, e Grau de Militarização. Em 2024, introduziu-se, no entanto, uma nova medida de capacidade militar global, composta pela sofisticação militar, tecnologia e prontidão de combate.

O relatório revela um aumento nas condições que precedem grandes conflitos, com o total de 56 conflitos ativos representando o maior nível desde o fim da Segunda Guerra Mundial. A resolução desses conflitos, seja por meios militares ou acordos de paz, tornou-se consideravelmente menos frequente. Além disso, a internacionalização dos conflitos cresceu, engajando 92 países além de suas fronteiras, o que complica os processos de negociação e prolonga os conflitos.

Em termos globais, houve uma deterioração de 0,56% na paz média global, evidenciada pelo maior número de países a ter sua condição de paz comprometida em um único ano desde a criação do GPI, em 2008. Essa deterioração na paz global é evidenciada por indicadores como

gastos militares, conflitos internos e externos, e por impactos econômicos significativos, como uma redução no PIB de países afetados por conflitos. Tais fatores indicam uma maior probabilidade da deflagração de um grande conflito desde o início da análise.

O mundo tornou-se menos pacífico nos últimos 16 anos, com o escore médio dos países deteriorando-se em 4,5% desde 2008, sobretudo devido a conflitos externos e internos, refugiados e deslocados internos, além de manifestações violentas. Regionalmente, a América do Norte registrou a maior deterioração média de todas as regiões, mas segue como a terceira região mais pacífica globalmente, atrás da Europa e da Ásia-Pacífico. Já na América Central e do Caribe, vários países registraram reduções significativas de homicídios, embora a região ainda apresente a maior taxa média do mundo.

Nessa ordem, Islândia, Irlanda, Áustria, Nova Zelândia e Singapura mantêm os mais altos índices de paz, enquanto Iêmen, Sudão do Sul, Afeganistão, Ucrânia e Sudão são os menos pacíficos. Nesse contexto, a Europa se destaca como zona mais pacífica, em contraste com Oriente Médio e Norte da África (MENA), que segue como a zona mais conflituosa, mantendo-se a tendência dos anos anteriores. No entanto, a lacuna entre países mais e menos pacíficos acentuou-se, com uma intensa deterioração da paz nos países que já apresentavam os piores índices.

O relatório destaca, enfaticamente, que o aumento da competição entre grandes potências e a emergência de potências médias estão comprometendo a estrutura da paz mundial, em um processo de acelerada militarização das nações, impulsionado pela evolução tecnológica militar e pela intensificação da competição geopolítica. Pode-se depreender do relatório que o que se observa é a transição de um mundo unipolar para um multipolar, em um movimento que amplia as rivalidades geopolíticas e desafia a capacidade das potências estabelecidas de gerenciar tensões globais, sobretudo frente à busca de países emergentes por maior autonomia e protagonismo geopolítico.

Acerca do Brasil, como nas edições anteriores, o país apresenta índices preocupantes, ocupando a posição 131 no GPI entre 163 nações examinadas e a nona na América do sul, apenas à frente de Colômbia e Venezuela. No quesito referente a conflito interno e externo, o Brasil ocupa a posição 124, com destaque para a 13ª pior classificação em termos de Segurança e Proteção Social, o que evidencia que o potencial econômico da maior potência latino-americana não repercute nos níveis de paz e segurança de seu território.

c) Paz Positiva *versus* Paz Negativa

Os conceitos foram cunhados pelo sociólogo norueguês John Galtung, em 1964. Paz positiva seria a integração da sociedade humana, e a paz negativa seria a ausência de conflito e de violência, dentro de perspectiva estruturalista da paz. Arraigados em origem escandinava, os conceitos sugerem que a construção de uma cultura pacifista na sociedade estaria relacionada a variáveis como comunicação, educação, cooperação internacional, solução pacífica de conflitos, arbitragem, gerenciamento de conflitos, etc.

O conceito é utilizado pelo IEP no GPI. O medo da violência é chamado de Paz Negativa, ao passo que a Paz Positiva designa as ações, instituições e estruturas que criam e sustentam sociedades pacíficas e que está baseada em oito pilares, os quais criam o ambiente favorável para o florescimento da paz sem medo da violência em um país. Esses oito pilares são: bom funcionamento do governo, ambiente de negócios favorável, aceitação dos direitos dos outros, boas relações com países vizinhos, fluxo livre de informação, altos níveis de qualificação do capital humano, baixos níveis de corrupção e distribuição equitativa de recursos.

Uma das conclusões do GPI 2021 é de que a chave para a construção da paz em tempos de conflito e incerteza é a chamada Paz Positiva. Desse modo, nos parâmetros do GPI, países com níveis gerais de paz maiores do que seus níveis de Paz Positiva apresentam um "déficit de Paz Positiva", ou, ainda, níveis de Paz Negativa (ausência de violência ou do medo de violência pura e simplesmente, matriz referencial do GPI) maiores do que os níveis de Paz Positiva. A Paz Positiva reflete a correlação entre paz e desenvolvimento socioeconômico, com o segundo sendo necessário para sustentar o primeiro a longo prazo. Por essa razão, o conceito serve à análise futura de riscos associados ao cenário político, social e econômico de um dado país. Países com déficit de Paz Positiva, portanto, ainda que apresentem ausência de conflito, no presente, têm mais chances de experimentar uma deterioração da paz e um aumento de violência. Já países com sociedades, instituições e estruturas legais e administrativas mais resilientes e estáveis, que sustentam bons níveis de desenvolvimento, são ambientes mais propícios à resolução não violenta de conflitos. Os dados do GPI corroboram essa tendência: 69% dos países com déficit de Paz Positiva em 2009 experimentaram deteriorações da paz num período de dez anos (exemplo do Egito, na Primavera Árabe). Há, contudo, uma minoria de países que têm grandes déficits de paz positiva, sem vivenciar deteriorações da paz, como Butão, Nepal e Timor-Leste.

Níveis mais elevados de Paz Positiva estão estatisticamente relacionados a um maior crescimento de renda, a melhores resultados ambientais, a níveis mais altos de bem-estar e a uma maior resiliência. O Índice de Paz Positiva, criado pelo IEP, é um indicador de resiliência da sociedade, derivado da capacidade dos países de protegerem os cidadãos contra conflitos e da possibilidade de recuperação do sistema socioeconômico após a ocorrência desses choques. As mudanças na Paz Positiva geralmente ocorrem de forma lenta até que os benefícios se tornem evidentes, pois a construção de instituições e as mudanças nas normas sociais são processos de longo prazo.

O relatório de 2023 aponta que a Paz Positiva melhorou quase continuamente de 2009 até 2019, devido, principalmente, ao maior desenvolvimento tecnológico e econômico. Em contrapartida, nos anos seguintes, declinou devido à COVID-19 e à recessão global criada pelas respostas políticas à pandemia. Embora a Paz Positiva tenha melhorado em 2021 e 2022, ainda não voltou aos níveis de 2019.

Desde 2009, o progresso nos três domínios – Ações, Instituições e Estruturas – variou consideravelmente. Melhoras na Paz Positiva foram impulsionadas principalmente pelo domínio das Estruturas, enquanto o domínio das Ações deteriorou-se em mais de 2% desde 2009. O acesso à informação, o PIB *per capita* e a expectativa de vida, de um modo geral, melhoraram rapidamente desde 2009. Todos esses indicadores fazem parte do domínio das Estruturas. Globalmente, a eficácia institucional também melhorou ao longo da última década, embora a um ritmo muito mais lento do que os fatores estruturais. No entanto, os indicadores relacionados às Ações têm-se deteriorado ao longo do período. Nesse último domínio, os indicadores que mostram as maiores deteriorações dizem respeito à qualidade da informação e às elites que incentivam desavenças entre os grupos sociais. Assim, a natureza lenta da Paz Positiva exige planejamento de longo prazo e investimento sustentado para melhorar os pilares.

d) Fórum da Paz de Paris

i. Histórico

O Fórum da Paz de Paris é uma iniciativa multilateral lançada em 2017 pelo presidente da França, Emmanuel Macron, durante a Conferência dos Embaixadores, realizada em comemoração ao armistício da Primeira Guerra Mundial. Na ocasião, Macron destacou a necessidade de medidas concretas para fortalecer o multilateralismo e preservar a paz.

Desde 2018, os encontros acontecem anualmente, no mês de novembro, em Paris, e servem como um fórum global para discussões e intercâmbio de ideias na superação de desafios em temas como paz, segurança, desenvolvimento sustentável, governança e outras questões globais que exigem uma resposta coletiva. Durante o Fórum da Paz de Paris, chefes de Estado e diretores de organizações internacionais convergem com a sociedade civil e o setor privado para a construção de novas formas de ação coletiva, tanto na idealização de projetos quanto na sua implementação.

Apesar de a ideia ter sido iniciada pelo presidente francês, o fórum é liderado por uma associação sem fins lucrativos que garante a independência da iniciativa em suas missões e financiamento. A administração dessa associação é feita por três órgãos internacionais e financiada por inúmeros parceiros – fundações, entidades de filantropia, agências de desenvolvimento e empresas – ao redor do mundo.

A proposta do Fórum da Paz é apoiar e complementar os sistemas existentes – isto é, preencher as lacunas formadas pela impossibilidade de ação das instituições multilaterais ordinárias ou pela insuficiência das soluções propostas. Interessante destacar que, apesar de o fórum abordar a temática da paz, o foco do encontro não é a discussão de questões geopolíticas ou de conflitos. O raciocínio é de que a paz vai além da simples cessação da guerra: a paz é composta por todas as soluções que ajudem a mitigar as tensões internacionais. Segundo o diretor-geral do fórum, a missão do encontro é a “prevenção dos conflitos de amanhã”.

Em cada ano, dez projetos apresentados no fórum são selecionados para o Programa de Ampliação (*Scale-Up Committee* – SCUP) e recebem suporte personalizado, auxiliando os líderes desses projetos a identificar e abordar novos parceiros e financiadores, alcançar novos atores e ganhar visibilidade, influenciar mudanças positivas em seu ecossistema e fortalecer o desenvolvimento organizacional. A título exemplificativo, encontram-se os projetos: “Uma Abordagem Inclusiva para a Economia Espacial”, com a proposta de permitir que a tecnologia espacial beneficie o público de maneira inclusiva; “*Knockout*: não desista”, cuja abordagem por meio do esporte e do desenvolvimento individual e coletivo visa a apoiar a reintegração social de pessoas privadas de liberdade; e “Jornalismo pelos Direitos Humanos”, que, mediante a iniciativa “Vozes Femininas sem Fronteiras” da Aide Humanitaire et Journalisme (AHJ) desenvolve a paz e a estabilização de zonas de guerra com ações de educação, proteção e *networking* para jornalistas e ativistas mulheres. Por meio do SCUP, o Fórum da Paz de Paris dá continuidade, após o evento anual, ao seu trabalho no decorrer do ano, incentivando iniciativas políticas nos campos do meio ambiente e clima, saúde global, tecnologias digitais e espaço exterior.

ii. Edições anteriores

Em 2021, na 4ª edição, os projetos (setoriais e por região ou país) foram organizados com base nos seguintes temas: 1) luta contra a crise da COVID-19; 2) proteção da esfera pública em tempos de pandemia; 3) espaços comuns: oceanos, clima, espaço e biodiversidade; 4) governança

digital ou virtual; 5) luta contra *fake news* e ameaças contra a imprensa; 6) igualdade entre homens e mulheres; 7) reforço da cooperação Sul-Sul; e 8) reforma do capitalismo por meio da economia social e solidária. Durante o evento, foi lançado o Fundo Internacional para Mídia de Interesse Público.

Em 2022, realizou-se a 5ª edição, cujo tema foi "Superando a multicrise", com debates focados nos grandes desafios da atualidade. As prioridades estabelecidas para os debates foram: 1) gerenciar as repercussões da multicrise nas populações; 2) cooperar em tempos de conflito; 3) repensar a globalização em um mundo polarizado; 4) orientar a cooperação global para sociedades mais verdes e sustentáveis; 5) garantir um mundo digital mais ético e seguro; e 6) promover sociedades mais inclusivas e justas.

iii. Edição de 2023

Pelo sexto ano consecutivo, em 2023, o Fórum da Paz de Paris reuniu importantes atores da governança global[41]. O objetivo da edição de 2023 foi "buscar um entendimento comum em um mundo de rivalidade", em meio a uma polarização global, principalmente entre a China e os EUA, que ameaça a cooperação internacional em questões vitais para a humanidade. Nesse contexto, o evento sofreu influência da eclosão de conflitos no Oriente Médio, em especial entre Israel e Hamas.

A edição de 2023 também proporcionou uma plataforma para o diálogo sobre os conflitos atuais, às margens do fórum. O conflito no Oriente Médio foi objeto de discussão da Conferência Humanitária Internacional pela População Civil de Gaza, realizada no dia anterior ao início do Fórum da Paz de Paris. Também sediada em Paris e dirigida pelo presidente francês, o evento reuniu cerca de 40 países e organismos internacionais e teve como objetivo lidar com a situação humanitária dos civis palestinos afetados pelos bombardeios e pela falta de recursos básicos. Na ocasião, foi anunciado o montante de € 1 bilhão em financiamento humanitário, bem como a realização de reuniões a portas fechadas entre atores do Oriente Médio.

Além do conflito no Oriente Médio, o conflito na Ucrânia também foi objeto de discussão, em debates com a participação remota do presidente ucraniano. Outras sessões de trabalho sobre conflitos ofereceram a oportunidade de troca de ideias sobre as pressões contra o direito e os desafios enfrentados pela justiça internacional.

As principais conclusões do fórum em 2023 podem ser divididas em dois grandes eixos: meio ambiente, desenvolvimento e saúde; e tecnologia digital.

1) Sobre meio ambiente, desenvolvimento e saúde:
   i. Cinco meses após a Cúpula para o Novo Pacto Global de Financiamento, a implementação do Pacto de Paris para Pessoas e o Planeta (4P) adotada naquela ocasião foi discutida para: avaliar o progresso na reforma do sistema financeiro internacional; lançar um comitê de acompanhamento a ser presidido pelo presidente

[41] O Brasil enviou como representante o ex-chanceler e atual assessor especial da Presidência da República, Celso Amorim, que, no dia anterior, também participou da Conferência Humanitária Internacional pela População Civil de Gaza. Na conferência, Amorim ratificou o posicionamento brasileiro no conflito entre o Hamas e Israel, enfatizando a necessidade de ajuda humanitária a civis em Gaza e da abertura de corredores humanitários para suprimentos essenciais. Na época, o governo brasileiro tentava a retirada de brasileiros sitiados na região de Gaza.

senegalês Macky Sall; e mencionar a Força-Tarefa Franco-Queniana sobre Tributação Internacional[42];

ii. A primeira cúpula internacional sobre geleiras e polos (*One Planet Polar Summit*) foi realizada como parte do Fórum da Paz de Paris. Com um foco científico e climático, essa cúpula apresentou o primeiro relatório científico sobre a criosfera e a adoção do Apelo de Paris para geleiras e polos;

iii. Foram realizados trabalhos preparatórios da *Coal Coalition*, que foi oficialmente lançada na 28ª Conferência das Partes (COP28, na sigla em inglês), no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), em Dubai. Ela tem o objetivo de eliminar o financiamento privado de usinas de energia a carvão, atualmente responsáveis por grande parte das emissões globais de CO_2;

iv. Foram divulgados os resultados da *Overshoot Commision*, lançada em 2022 no Fórum da Paz. Liderada por Pascal Lamy, a comissão formulou novas recomendações para o enfrentamento do aquecimento global: desativação gradual e diferenciada de combustíveis fósseis, emissões negativas de CO_2 dos países ricos, mecanismos de financiamento e políticas de adaptação;

v. Iniciou-se, em bases preliminares, o trabalho do *Global Council on Transition Minerals*, que visa a defender o interesse coletivo da humanidade na produção de minerais críticos para a transição ecológica, sem reproduzir externalidades negativas (geopolíticas, sociais e ambientais) observadas no setor de petróleo e gás;

vi. Lançou-se o Apelo de Paris para o desenvolvimento agrícola sustentável na África, por meio da transformação dos sistemas agrícolas, a fim de aumentar a produção e possibilitar a existência de sistemas alimentares sustentáveis e equitativos que gerem riqueza para todos e priorizem o acesso a alimentos nutritivos, sustentabilidade ambiental e resiliência;

vii. Iniciaram-se os trabalhos preparatórios do Fórum da Paz de Paris sobre a interação entre clima e saúde, uma iniciativa que complementa o trabalho do próprio fórum no compartilhamento de dados de saúde e dos seus benefícios na cooperação Norte-Sul, e que funciona como parte da negociação de um tratado pandêmico em negociação na OMS; e

viii. Promoveram-se *workshops* sobre a preservação contínua do espaço sideral, em particular a Iniciativa *Net Zero Space* e questões relacionadas ao tráfego espacial e às regras aplicáveis ao uso da lua, especialmente em torno da *Lunar Policy Platform*.

[42] Trata-se de uma iniciativa lançada na COP28, em Dubai, de autoria franco-queniana, com o objetivo de buscar financiamento climático e recursos para o Fundo de Perdas e Danos do Clima – fundo de assistência financeira às nações mais impactadas pelos efeitos do clima –, mediante o aporte financeiro de novos fundos privados. Com o apoio formal de países como Barbados e Espanha – a Comissão Europeia participa como observadora –, a proposta reside na instituição de impostos internacionais, cujos contribuintes incluiriam empresas relacionadas ao ramo de combustíveis fósseis, de aviação e de transações financeiras, para financiar investimentos verdes e sustentáveis em países em desenvolvimento. Um exemplo de como funcionaria essa tributação seria a imposição de novos tributos sobre viagens de jatos particulares ou sobre indivíduos que fazem mais de um certo quantitativo de voos por ano, ou, ainda, sobre passageiros de classe executiva e de primeira classe. O princípio orientador da força-tarefa revela que essa tributação deve vir, principalmente, daqueles que podem facilmente arcar com os novos custos e que o impacto nas classes média e baixa renda dos países desenvolvidos deve ser de pouca expressividade. Há, todavia, o risco de que novos impostos sobre combustíveis acarretem preços mais altos para os consumidores.

2) Sobre tecnologia digital:
   i. Acerca dos desafios da inteligência artificial, o grupo *Global Tech Thinkers*, formado por acadêmicos e especialistas engajados em questões digitais de todo o mundo, mais uma vez se encontrou com Macron para formular recomendações e participar de um jantar estendido a empresas e instituições;
   ii. A sessão de alto nível sobre inteligência artificial reuniu alguns dos principais atores do debate, dentre eles o presidente da Microsoft, a cientista-chefe da Meta sobre o tema e o chefe do Eurasia Group;
   iii. Foi lançada a Carta de Paris sobre inteligência artificial e jornalismo pela Repórteres Sem Fronteiras (RSF), com dez princípios éticos orientadores do uso dessa tecnologia pelas redações de mídias. A carta, elaborada por vinte parceiros-chave e um comitê internacional de 31 membros, trouxe a mensagem de "humanos acima das máquinas";
   iv. Foi lançada, igualmente, uma revisão primária dos novos desenvolvimentos para o Laboratório de Proteção *Online* para Crianças, que colocou várias soluções fornecidas por empresas e organizações não governamentais à prova no último ano. O laboratório adotou um novo tema para seus experimentos em 2024, dedicando-se à luta contra o ciberassédio em todas as suas formas, especialmente a pornografia de vingança, em um contexto no qual há multiplicação de imagens geradas por inteligência artificial.
   v. Foi realizada a 5ª Cúpula de Líderes de *Christchurch Call*, em torno da ex-primeira-ministra da Nova Zelândia, Jacinda Ardern, e do presidente francês, que se juntaram a um grupo de líderes mundiais, empresas de serviços *online* e outras organizações, com o intuito de continuar o trabalho, iniciado em 2019, de eliminação de conteúdo terrorista e extremista violento *online*. Na cúpula, 17 países, a Comissão Europeia e oito empresas de serviços *online* assumiram o compromisso de prosseguir com o trabalho que já vem sendo desenvolvido;
   vi. Foi promovida uma sessão sobre o Apelo de Paris pela Confiança e Segurança no Ciberespaço, que continua o trabalho normativo de conformação de um texto regulamentador do uso de cibermercenários até 2024. Durante a sessão plenária, o secretário-geral da Organização Internacional de Polícia Criminal (INTERPOL), Jurgen Stock, anunciou que a organização estava juntando-se à coalizão, o que configurou o primeiro apoio de uma organização internacional à iniciativa desde que foi lançada; e
   vii. Foi concluída a Terceira Cúpula para Informação e Democracia sobre o tema "Cooperar para a integridade da informação". A cúpula deu um impulso decisivo a dois projetos importantes: a avaliação do espaço de informação em tempos de conflito, e a cooperação internacional para um espaço de informação democrático.

X. Geoeconomia

A geoeconomia tem-se tornado um campo de estudo cada vez mais proeminente. Apesar da falta de uma definição consensual sobre o seu significado, geralmente é entendida como a interação dinâmica entre a economia, a geopolítica e a estratégia internacional. Para tratar desse conceito de forma abrangente, adotar-se-á a seguinte divisão temática: a) origens histórico-teóricas; b) distinções relevantes; c) razões pelas quais a geoeconomia tem ganhado importância; e d) aplicações práticas e tendências atuais

a) Origens histórico-teóricas

O termo geoeconomia emergiu em 1990, com o militar estadunidense Edward Luttwak -, em artigo intitulado "From Geopolitics to Geo-Economics" ("Da Geopolítica à Geoeconomia", em tradução livre). A ascensão do conceito na arena global pode ser atribuída a mudanças significativas no cenário geopolítico, como a transição do poder militar para o geoeconômico no pós-Guerra Fria. Naquela época, Luttwak enfatizava a diminuição da relevância do poder militar, observando que os métodos comerciais estavam superando os métodos militares na dinâmica de poder global. Destacava a substituição do "poder de fogo" pelo "capital disponível", a inovação civil em detrimento dos avanços técnicos militares, e a penetração de mercado no lugar de quartéis e bases.

Poucos anos depois, Samuel Huntington, em "Why International Primacy Matters", salientou a necessidade de atribuir considerável importância às questões econômicas nas relações entre Estados. Ele afirmou que a atividade econômica provavelmente se tornaria a fonte de poder mais crucial, especialmente em um contexto em que conflitos militares entre grandes Estados eram improváveis. O poder econômico, segundo Huntington, desempenharia um papel cada vez mais significativo na determinação da supremacia ou subordinação dos Estados.

Mais recentemente, autores como Robert D. Blackwill e Jennifer M. Harris forneceram análises mais aprofundadas sobre a geoeconomia – apesar de terem sido criticados por adotarem uma ênfase demasiado estadunidense -, destacando seu papel não apenas como prática, mas também como método de análise e forma de atuação do Estado na esfera internacional. Sua definição detalhada abrange o uso de instrumentos econômicos para promover e defender interesses nacionais, além de considerar os efeitos das ações econômicas de outras nações sobre os objetivos geopolíticos de um país. Enumeram sete ferramentas adequadas ao emprego geopolítico: política comercial; política de investimentos; sanções econômicas e financeiras; política financeira e monetária; assistência; cibernética; e energia e produtos básicos.

Perspectivas adicionais, como a de Sanjaya Baru, destacam que as raízes intelectuais da geoeconomia estão no mercantilismo. Baru argumenta que a geoeconomia pode ser compreendida como a relação entre a política econômica e as mudanças no poder nacional e na geopolítica. Recentemente, Carlos Medeiros e Numa Mazat ampliaram a análise das ferramentas geoeconômicas, destacando o papel dos Estados Unidos na criação das normas no comércio internacional. Isso inclui arranjos multilaterais, desde o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) até a Organização Mundial do Comércio (OMC), todos influenciados pelo poder estadunidense.

Em linhas gerais, os autores concordam com a afirmação de que a geoeconomia é o uso de ferramentas econômicas para alcançar objetivos geopolíticos. Outros fatores que impulsionaram a geoeconomia incluem o ressurgimento do capitalismo de Estado e o papel crescente das empresas

estatais, proporcionando aos Estados mais recursos econômicos para alcançar seus objetivos estratégicos. Além disso, a profunda integração das conexões comerciais globais e dos mercados financeiros ampliou o alcance das ferramentas geoeconômicas, tornando-as mais influentes no cenário internacional.

b) Distinções relevantes

A despeito da afirmação de Sanjaya Baru, a geoeconomia não deve ser confundida estritamente com mercantilismo ou neomercantilismo. No mercantilismo, quando as disputas comerciais evoluíam para disputas políticas, elas eventualmente poderiam ter a forma de conflitos militares. A competição mercantilista estava subordinada à competição militar, uma vez que a primeira modalidade era governada pela possibilidade sempre presente de que o "perdedor" numa disputa comercial pudesse vir a desafiar militarmente o resultado. Na nova era da geoeconomia, contudo, não existe uma modalidade superior: tanto as causas quanto os instrumentos do conflito podem ser econômicos. Quando as divergências comerciais conduzem a confrontos políticos internacionais, as disputas costumam ser resolvidas com as "armas" do próprio comércio.

A relação entre geoeconomia e geopolítica também é muito debatida pelos teóricos. São áreas interligadas, que desempenham papéis complementares e exercem influência nas complexas teias das relações internacionais. Embora tenham o objetivo comum de decifrar os fatores que moldam o comportamento dos Estados no cenário mundial, cada uma aborda essa compreensão de maneira distinta.

A geoeconomia, delineada pela interação dinâmica entre economia, estratégia e geopolítica, concentra-se nas ramificações econômicas das relações internacionais. Seu enfoque recai sobre a implementação de instrumentos econômicos, como sanções, investimentos estrangeiros e acordos comerciais, visando atingir objetivos estratégicos. Essa abordagem destaca a importância das práticas comerciais e do poder financeiro na configuração das dinâmicas globais.

Por outro lado, a geopolítica volta-se para a análise das relações de poder entre Estados, considerando fatores geográficos, estratégicos e políticos. Questões territoriais, a segurança nacional e a busca por influência e hegemonia são elementos centrais dessa perspectiva. A geopolítica frequentemente se manifesta em estratégias militares, alianças políticas e na projeção de poder através das forças armadas.

A interconexão entre geoeconomia e geopolítica se revela nas decisões econômicas que frequentemente têm implicações geopolíticas. Controlar recursos econômicos, como energia e tecnologia, não apenas fortalece a posição econômica de uma nação, mas também sustenta sua relevância geopolítica. Disputas por recursos naturais exemplificam como as motivações econômicas e geopolíticas estão entrelaçadas.

Desafios e tensões surgem tanto na esfera geoeconômica quanto geopolítica. Conflitos comerciais, guerras comerciais e competição por recursos podem gerar impactos significativos nas relações políticas e estratégicas entre Estados. Essas dimensões entrelaçadas são cruciais para decifrar a complexa dinâmica que molda o comportamento internacional dos Estados, fornecendo perspectivas valiosas para uma análise abrangente das relações internacionais.

A geoeconomia, portanto, não pode ser simplificada, pois envolve uma interseção complexa entre interesses econômicos, geopolíticos e estratégicos. A competição geoeconômica entre os Estados é uma realidade, influenciando não apenas as relações comerciais, mas também determinando a dinâmica global do poder e da segurança.

c) Razões pelas quais a geoeconomia tem ganhado importância

Em linhas gerais, é possível identificar três fatores que impulsionam a crescente importância da geoeconomia:

1. Mudança de ênfase pós-Guerra Fria: Com o fim da Guerra Fria, houve uma diminuição da importância do poder militar, conforme destacado por Edward Luttwak. Os métodos comerciais passaram a suplantar os métodos militares na inserção internacional de um Estado, com o capital, a inovação civil e a penetração de mercado tornando-se elementos mais influentes do que a esfera militar.
2. Adoção do capitalismo estatal: Muitos Estados em ascensão adotam práticas de capitalismo estatal, conferindo-lhes meios econômicos significativos para buscar objetivos geopolíticos. O controle estatal sobre setores-chave, como empresas estatais e fundos soberanos, permite a esses Estados contestar aspectos do sistema internacional usando instrumentos econômicos.
3. Globalização econômica: A economia mundial tornou-se cada vez mais integrada. A globalização, impulsionada por menores custos de transporte, avanços na tecnologia da informação, acordos de livre comércio e organizações reguladoras internacionais, resultou em uma interconexão mais profunda entre as economias nacionais. A fragmentação da fabricação e a dependência de cadeias globais de suprimentos contribuíram para essa integração econômica global.

A interdependência cada vez maior das economias nacionais por meio da globalização gera diferentes graus de dependência e vulnerabilidade, bem como a manipulação das assimetrias é uma importante dimensão do poder econômico. Todos esses fatores atuam juntos para fazer com que os Estados fiquem mais propensos a empregar instrumentos econômicos como primeira opção de poder. Em um mundo cada vez mais interconectado, compreender e analisar a geoeconomia torna-se crucial para antecipar as tendências e moldar estratégias eficazes nas relações internacionais.

d) Aplicações práticas e tendências atuais

O maior exemplo trazido pelos autores de aplicação prática da geoeconomia é a China: a ascensão chinesa tem impulsionado o interesse no tema, à medida que o país asiático utiliza cada vez mais ferramentas econômicas para projetar poder em suas relações. Ao empregar estratégias econômicas para influenciar países em sua vizinhança, como cortar importações de automóveis do Japão para enfraquecer a posição de Tóquio no mar da China Oriental, o país asiático destaca a interconexão entre as dimensões econômicas e geopolíticas.

A prática da geoeconomia não se limita à China; a Rússia e os Estados Unidos também desempenham papéis significativos. A Rússia, por exemplo, utiliza sua riqueza energética como instrumento para promover seus objetivos estratégicos, como interromper o fornecimento de gás para partes da Europa em momentos estratégicos. Já os Estados Unidos, em razão da preponderância do dólar e do domínio no sistema financeiro internacional, aplicam sanções para influenciar políticas nucleares e moldar resultados geopolíticos.

Em termos de perspectivas atuais, percebe-se uma crescente ameaça de fragmentação geoeconômica. Trata-se de um processo em que as relações econômicas globais se tornam mais desintegradas. Como consequência, há a ampliação de barreiras comerciais ou práticas econômicas que limitam a interconexão e a interdependência entre os Estados. Esse fenômeno pode resultar em uma ordem econômica mundial caracterizada por divisões e competições exacerbadas.

Tal cenário manifesta uma reversão da aceleração da globalização experimentada desde o pós-Guerra Fria. Com efeito, nos últimos trinta anos, ocorreu uma transformação global impulsionada pelos fluxos de capitais, bens, serviços e pessoas, propiciada pela disseminação de tecnologias e ideias. Embora tenham elevado a produtividade e retirado milhões da extrema pobreza, esses sucessos geraram complacência e agravaram desigualdades econômicas.

As tensões em torno do comércio, de padrões tecnológicos e da segurança minaram, dentre outros campos, a confiança no sistema econômico global. Nesse sentido, a fragmentação geoeconômica tem o potencial de alterar as cadeias produtivas globais e de ampliar as barreiras ao investimento e ao comércio. Esses fatores podem gerar inflação, aumentar a fome, aumentar os custos para as nações em desenvolvimento e reduzir a produtividade global. Analistas preveem um efeito mais forte das consequências da fragmentação geoeconômica sobre os países em desenvolvimento, e o FMI estima uma queda entre 2,5% e 7% do PIB global se houver retrocesso mais exacerbado na globalização – apesar de indicar que esse não é cenário verificado no momento.

Na prática, observamos a fragmentação geoeconômica nas guerras comerciais, na adoção de padrões tecnológicos distintos, nas mudanças nas cadeias globais, na aplicação de sanções comerciais e até mesmo na fragmentação de blocos econômicos regionais.

Com efeito, as guerras comerciais representam uma faceta da fragmentação geoeconômica, com a imposição de tarifas e barreiras comerciais entre países. As disputas comerciais entre os Estados Unidos e a China são um exemplo destacado, em que tais medidas visam a proteger as indústrias domésticas, mas contribuem para a fragmentação do comércio internacional.

No âmbito tecnológico, o desenvolvimento de padrões tecnológicos e de regulamentações distintas em diferentes regiões também contribui para a fragmentação. Especialmente no campo da tecnologia da informação, existe uma tendência crescente de países adotarem abordagens únicas para questões como proteção de dados e segurança cibernética, o que pode dificultar a interoperabilidade global.

Mudanças nas cadeias de suprimentos globais, frequentemente em resposta a eventos geopolíticos, como a pandemia de COVID-19, são outro exemplo de fragmentação geoeconômica. A busca por maior autossuficiência em setores estratégicos pode levar à reconfiguração das cadeias de valor globais.

A aplicação de sanções econômicas unilaterais ou multilaterais por um país ou grupo de países contra outra nação contribui para a fragmentação. Exemplos incluem casos envolvendo a Rússia, Irã ou Coreia do Norte, onde essas medidas limitam as transações econômicas e aumentam as tensões entre as nações. Esses exemplos ilustram como a fragmentação geoeconômica pode se manifestar em diferentes formas, prejudicando a cooperação econômica global.

Por fim, a formação de blocos econômicos regionais pode ter como efeito não intencional a ampliação da fragmentação geoeconômica, uma vez que as nações tendem a concentrar seus esforços comerciais em parceiros regionais em detrimento de relações mais amplas. Isso pode levar a uma competição exacerbada entre blocos regionais e criar desafios para a cooperação global. Em contraste, as organizações comerciais globais ou multilaterais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), buscam facilitar o comércio em escala global. A OMC promove a cooperação e negociações comerciais entre seus membros em uma escala global, visando estabelecer regras comuns e reduzir barreiras comerciais em uma base mais ampla.

Por outro lado, existe a possibilidade de frear a fragmentação geoeconômica com a reformulação do sistema internacional. Existem alguns passos importantes que os países podem adotar para modificar o cenário em favor de maior cooperação: (i) fortalecer o comércio pela

redução de barreiras comerciais e diversificar importações; (ii) empreender esforços conjuntos para enfrentar o endividamento, com a reestruturação da dívida de países de baixa renda, por meio de uma cooperação resoluta, de modo a atrair investimentos e estimular o crescimento inclusivo; (iii) e modernizar os sistemas de pagamentos transfronteiriços, uma vez que, quando ineficientes, representam barreiras ao crescimento inclusivo, sendo necessárias soluções como uma plataforma digital global para transferências eficientes e de baixo custo e; (iv) enfrentar a mudança do clima, a qual representa um desafio existencial, devendo-se buscar uma transição verde, com precificação do carbono, investimento em energias renováveis e compensações para os mais afetados.

O atual cenário é de incerteza no que tange aos rumos da geoeconomia. Embora não haja solução definitiva, instituições multilaterais e organizações internacionais podem auxiliar fortemente nessa colaboração em questões comuns e prementes para uma economia mundial mais forte e inclusiva. Superar a fragmentação geoeconômica demanda esforços coordenados.

XI. Grande estratégia

a) Conceito

A grande estratégia é um termo que rapidamente evoca uma série de acontecimentos históricos, tais como a Guerra do Peloponeso, a *realpolitik* de Bismarck e a política de contenção adotada pelos Estados Unidos (EUA) contra a União Soviética (URSS) durante a Guerra Fria. Ainda assim, conceituar o termo grande estratégia é uma tarefa, no mínimo, desafiadora, uma vez que não possui uma definição consensual. Seguem, abaixo, algumas possibilidades:

1) B. H. Liddell Hart, em sua obra *Strategy* (1954): o papel da grande estratégia é coordenar e direcionar todos os recursos de uma nação, ou grupo de nações, em prol da consecução do objetivo político da guerra. A grande estratégia deve tanto estimar quanto desenvolver os recursos econômicos e mão de obra com o intuito de sustentar o serviço da guerra, e igualmente os recursos morais, pois alimentar a vontade do povo é frequentemente tão importante quanto ter formas concretas de poder. A grande estratégia deve, também, regular a distribuição de poder entre os diversos serviços, e entre os serviços e a indústria. Além disso, o poder de combate é apenas um dos instrumentos de grande estratégia – que deve levar em conta e aplicar o poder da pressão econômica, diplomática e comercial, além da pressão ética, para enfraquecer a vontade do oponente. Ademais, enquanto o horizonte da estratégia circunscreve-se à guerra, a grande estratégia vai além da guerra e mira inclusive na paz subsequente. Ela deve combinar os vários instrumentos e regular o seu uso para evitar prejuízos ao futuro estado da paz – para a sua segurança e prosperidade.
2) Paul Kennedy, em *Grand Strategies in War and Peace* (1991): grande estratégia é uma maneira de relacionar meios e fins. O cerne da grande estratégia está na capacidade dos líderes da nação de reunir todos os elementos, militares e não militares, para a preservação e o melhoramento dos interesses de longo prazo do país. "Todos os elementos" incluem o completo uso e avaliação da diplomacia; questões relacionadas à vontade nacional e à moral; e os recursos econômicos, incluindo indústria, finanças, mão de obra e riqueza.
3) Peter Layton: grande estratégia é a arte de desenvolver e aplicar diversas formas de poder de uma maneira efetiva e eficiente para tentar mudar o relacionamento existente entre duas ou mais entidades inteligentes e adaptativas.
4) Enciclopédia Britannica: grande estratégia é a forma mais complexa de um Estado planejar a consecução de um objetivo de longo prazo. A formulação e implementação de uma grande estratégia demanda a identificação de um objetivo nacional, uma avaliação abrangente dos recursos estatais e, por fim, a canalização desses recursos de uma maneira organizada para alcançar esse objetivo. Ainda que a grande estratégia se refira aos interesses nacionais tanto em tempos de guerra quanto de paz, estratégias nacionais têm sido normalmente preconizadas na existência de um inimigo que precisa ser derrotado.

Com base nos conceitos acima, chega-se à conclusão de que o conceito de grande estratégia expande a ideia tradicional de estratégia[43] de três maneiras:

1) Inclui meios militares, diplomáticos, econômicos, financeiros, informacionais, etc;
2) Avalia forças internas e externas; e
3) Considera períodos de guerra e de paz.

---

[43] Para B.H. Liddell Hart, estratégia é "*the art of distributing and applying military means to fulfill the ends of policy*" (*The Making of Strategy: Rulers, States, and War, introduction, page 1*).

Há, no entanto, uma série de críticas feitas à ideia de grande estratégia. Para autores como Harvey Starr, o conceito é muito amplo, tenta abarcar muita coisa e carece da base teórica de outras abordagens. Estruturas que integram vários níveis de análise já existem, como a pré-teoria de Rosenau[44]. Ainda, as considerações de políticas-fins e recursos-meios são o cerne da utilidade esperada[45] e de outras abordagens de escolha racionais, como as formulações da escola realista. Nesse sentido, o conceito de grande estratégia acabaria não acrescentando muito para conceitos, modelos e estruturas mais bem estabelecidos de Relações Internacionais (RI). Paulo Roberto de Almeida, por sua vez, afirma que a palavra "grande" é um adjetivo talvez exagerado, que visa, de certo modo, enfatizar o aspecto crucial para o país na determinação de suas políticas mais essenciais; neste caso, "grande" pode ser considerado como algo diferente de setorial (como poderia ser apenas defesa ou desenvolvimento).

b) Aplicação do conceito à política externa brasileira

A dificuldade em articular uma grande estratégia condena países a implementarem políticas ineficientes e contraditórias e a adotar atitude passiva e reativa diante dos desafios e incertezas da ordem internacional. Dessa forma, o processo decisório em política externa passa a ser administrado de forma *ad hoc*, o que revela ausência de paradigmas e acentuado empirismo. Essa indefinição não apenas prejudica a imagem externa do país, mas carrega também o risco de afastar agentes econômicos, alimentar a insegurança jurídica e diminuir o espaço para a ação diplomática. Em um ambiente de limitadas transparência e clareza conceitual, acabam proliferando medidas tópicas, dispersas e descoordenadas, incapazes de configurar uma estratégia coerente.

"O Brasil dispõe de uma grande estratégia?" Para Paulo Roberto de Almeida, é difícil dizer. Ainda que haja documentos, de natureza e origens muito diversas, como a Estratégia Nacional de Defesa (END)[46], que vincula esse conceito ao de desenvolvimento, ou o Livro Branco de Defesa Nacional (LBND), não há um texto único que define e trata dos elementos formadores da grande estratégia brasileira. Assim, para se pensar uma grande estratégia para o Brasil, caberia analisar as características intrínsecas ao País e seus objetivos.

Valdecir Gregory e Anselmo de Oliveira Rodrigues lançam mão do modelo das cinco medidas[47] para buscar uma resposta. Com base nesse modelo, os países que conseguiram alcançar a liderança na competição interestatal foram aqueles que melhor conduziram as seguintes medidas:

---

[44] A pré-teoria de Rosenau é uma tentativa de conectar circunstâncias internas e externas por meio de cinco variáveis distintas e de sua integração. Primeiro, a variável individual refere-se às características da pessoa responsável pela tomada de decisão no país; o cerne dessa variável é analisar o quanto as crenças, valores e educação influenciam na formulação de política externa. Segundo, a variável função abrange o comportamento externo dos funcionários que é gerado pelos postos que eles ocupam. Terceiro, a variável governamental reflete a estrutura governamental, que pode limitar ou impulsionar as decisões diplomáticas tomadas. Quarto, a variável sistêmica enfatiza os elementos do ambiente internacional que influenciam o processo de tomada de decisões. Quinto, a variável societal faz referência a aspectos não governamentais que afetam as escolhas.

[45] Para mais detalhes, consulte: https://plato.stanford.edu/entries/rationality-normative-utility/.

[46] A END de 2008 trazia referência direta ao termo, mas não o explicou: "(...) trata de questões políticas e institucionais decisivas para a defesa do País, como os objetivos da sua 'grande estratégia' e os meios para fazer com que a Nação participe da defesa". A partir da END 2016, não há mais referência ao termo.

[47] Modelo criado pelos autores a partir do modelo de sistema-mundo de análise, elaborado por Wallerstein. Wallerstein propõe-se a explicar a formação do sistema-mundo do século XVI – início do sistema capitalista – e suas transformações até nossos dias, considerando o sistema capitalista como sistema mundial. A economia-mundo capitalista seria um sistema que inclui uma desigualdade hierárquica de distribuição baseada na concentração de certos tipos de produção, em certas zonas limitadas, que ademais passam a ser sedes de maior acumulação de capital.

1) Manter em seu território um complexo produtivo composto majoritariamente por meios de produção centrais;
2) Manter o acesso a exploração dos recursos essenciais e o controle sobre eles;
3) Estabelecer um fluxo de comércio internacional que permita que as duas primeiras medidas gerem o acúmulo de capital;
4) Proteger militarmente as três primeiras medidas; e
5) Exportar sua cultura, suas crenças e seus valores.

No que concerne à produção industrial, o Brasil seria um país semiperiférico que poderia alcançar os países centrais por meio de investimentos em pesquisa e desenvolvimento com foco voltado para a ampliação do portfólio de produtos de ponta na pauta de exportações. Em se tratando de recursos naturais, o Brasil é uma das quatro áreas-pivô existentes no planeta[48], mas ainda carece pela mecanismos de controle de regulação. No quesito militar, a consolidação de um organismo de segurança regional na América do Sul é crucial para assegurar o ambiente de estabilidade e paz necessários ao pleno desenvolvimento de seu potencial como área polo de hegemonia. No quesito comércio exterior, a participação brasileira nas cadeias de maior valor agregado tem sido bastante tímida. Por fim, no tocante à cultura, a identidade cultural latina, o compartilhamento dos valores judaico-cristãos, a consolidação dos valores democráticos e a predominância de apenas dois idiomas (espanhol e português) fazem da América do Sul um bloco coeso, favorável à adoção de um modelo de desenvolvimento liderado pelo Brasil.

Com base no exposto acima e pensando em uma grande estratégia, defende-se que o Brasil pode tornar-se uma potência central liderando o bloco sul-americano. Nesse sentido, seria importante que os compromissos firmados com os países sul-americanos priorizassem o aperfeiçoamento dos acordos de livre comércio, como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), pois isso permitiria aos demais vizinhos o fortalecimento de suas economias e, com ela, a geração de um ambiente de estabilidade e confiança mútua no subcontinente. Tal ambiente é fundamental para avançar em outras áreas temáticas, em particular a de segurança e defesa, com vistas a livrar a região de ameaças como o crime organizado internacional.

Para os autores, a atuação global, por sua vez, deveria restringir-se às organizações de cunho econômico, comercial e financeiro, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) – a qual o Brasil aspira – o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Dos foros multilaterais, os que aparentam apresentar maiores vantagens ao Brasil são a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e a Conferência Ibero-americana. Baseados na herança linguística e cultural recebida de Portugal e Espanha, esses foros podem desempenhar importante papel, não só em relação à exportação de cultura, crenças e valores, como também de constituir-se em ponta de lança para abertura de mercados em todos os continentes.

Os autores não parecem ser favoráveis à ideia da defesa de uma grande estratégia brasileira em organizações internacionais de cunho político. Outros foros e organizações multilaterais além daqueles citados anteriormente apenas desviariam o Brasil de seu foco, fazendo com que despenda recursos e capital diplomático em questões e áreas que não trarão efeitos positivos para o logro de seu objetivo político. Da mesma forma, acredita-se que, de momento, seja dispensável seguir aspirando a um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Em sentido metafórico, postular a tal posto, sem antes haver convertido a sua condição de área-pivô

[48] Para os autores, áreas-pivô são as regiões e Estados onde abundam e coincidem tais recursos e, por isso, são as únicas com potencial de cumprir não apenas a segunda medida – o acesso e o controle de recursos essenciais –, mas também as demais. Além do Brasil, seriam também áreas-pivô os EUA, a África Ocidental e a Rússia Europeia.

em um polo hegemônico de fato, equivaleria a um operador do mercado financeiro comprar derivativos de ações, sem antes ter adquirido o correspondente lastro em ações ordinárias. Os riscos de os derivativos virarem pó e do assento resultar completamente inócuo aos interesses nacionais são igualmente enormes.

Paulo Roberto de Almeida chega a uma conclusão um tanto parecida. Para ele, exceto em relação a drogas, migração ilegal e crimes transnacionais, a América do Sul e o Brasil são praticamente neutros em qualquer jogo estratégico entre grandes potências, cujos cenários tradicionais foram a Eurásia, o Oriente Médio e a Ásia do Sul, agora deslocando-se para a Ásia-Pacífico. Assim, o Brasil não enfrenta nenhuma ameaça real à sua segurança e estabilidade estratégica, nenhum desafio à sua soberania ou integridade territorial, nenhum risco de sofrer um ataque de vizinhos ou de protagonistas extracontinentais. Consequentemente, para elaborar a grande estratégia brasileira, há de se ter em mente o supremo interesse nacional: o atingimento de uma etapa superior no seu processo de desenvolvimento, de maneira a garantir bem-estar e vida digna a todos os brasileiros, como condição da plena integração do País ao sistema internacional num *status* de potência capaz e plenamente dotada dos meios de ação para atuar positivamente nesse sistema, em conformidade com os propósitos da Carta das Nações Unidas (ONU) e dos demais instrumentos da cooperação internacional.

Em vez de encontrar na conformação do sistema internacional um grave obstáculo aos objetivos brasileiros[49], o principal problema nacional seria a baixa produtividade nacional. Essa questão deveria ser o pilar de qualquer grande estratégia brasileira. Seria pertinente, portanto, ampliar, reforçar e consolidar o processo de integração regional, especificamente pela conformação de um amplo espaço de livre comércio no âmbito sul-americano e pela concretização de diversos tipos de vínculos físicos entre os países da região, nas áreas de transportes, comunicações, energia, defesa e preservação do meio ambiente, prevenção e minimização de desastres naturais, bem como em todos os outros terrenos da cooperação cultural e política.

No plano multilateral, seria também do interesse do Brasil colaborar com a manutenção de um ambiente aberto aos negócios no quadro de uma ordem política de pleno respeito ao Direito Internacional e, tanto quanto possível, isento de ameaças graves à paz e à segurança internacionais. A candidatura a um assento permanente no CSNU, uma tradicional demanda, talvez mereça integrar uma grande estratégia brasileira, mas que não parece apresentar relevância suficiente para ser considerada prioritária na presente conjuntura.

Além disso, seria contraproducente para uma grande estratégia nacional aliar-se a países cujo perfil político ou econômico se contrapõe aos valores caros ao Brasil: direitos humanos, democracia e pleno respeito às liberdades e aos direitos individuais. Uma grande estratégia não precisa renunciar a determinados princípios éticos para existir e ser efetiva, mas a falta deles pode ser um indicador de que seus formuladores tampouco os defendem, se por acaso se aventurarem a conceber alguma.

Ainda que concorde com a importância da integração sul-americana e da diplomacia econômica e comercial, Celso Amorim diverge no tocante ao CSNU. Para ele, o conceito de grande estratégia deve referir-se a uma coordenação de políticas com vistas à defesa do interesse nacional e à contribuição para a paz mundial. Para salvaguardar a paz, um elemento fundamental para a nossa prosperidade, é imperativo que as instituições internacionais reflitam adequadamente a realidade do século XXI. Daí o pleito brasileiro por uma reforma do CSNU, que o torne mais representativo, mais legítimo e mais efetivo[50].

[49] Pelo contrário, o Brasil ter-se-ia beneficiado por conta dos fluxos comerciais e de capitais.
[50] Visão essa que mais se aproxima do discurso oficial brasileiro.

Para Hussein Kalout e Marcos Degaut, todo país que se proponha a assumir um papel global ou exercer liderança em sua região precisa de um projeto estratégico de Estado, focado no longo prazo, mas que também seja capaz de dar coerência e coesão aos projetos atuais. O Brasil, até aqui, careceria de um projeto integrado nesse sentido, em particular em política exterior. Os autores são incisivos ao apontar que, nos últimos anos, o Brasil não foi bem-sucedido em nenhum dos quatro eixos principais de sua política exterior – a reforma do CSNU, a integração sul-americana, a política comercial extrarregional e a atuação no âmbito do BRICS.

Primeiro, a despeito de uma campanha que já dura décadas, o Brasil logrou obter o apoio de apenas três membros permanentes do CSNU à sua pretensão de vir a integrar o organismo: França, Reino Unido e Rússia. Segundo, o Brasil parece ignorar as transformações em curso no sistema de comércio internacional, insistindo em conceitos que o afastam cada vez mais das principais cadeias produtivas globais e reduzem sua participação no total de trocas internacionais. O País destaca-se por manter uma média tarifária consideravelmente elevada. Terceiro, a união aduaneira estabelecida no MERCOSUL impôs amarras consideráveis à expansão comercial do Brasil. A despeito do Artigo 1º do Tratado de Assunção e da Decisão do Conselho do Mercado Comum (CMC) nº 32/2000, caberia ao Brasil perseguir um MERCOSUL de duas velocidades. Quarto, os autores acreditam que o BRICS ainda não disse a que veio: o grupo não avançou rumo à construção de uma identidade coletiva, a uma plataforma concreta de propostas estratégicas, a uma nova moldura teórica para negociações comerciais. Permanece uma frágil associação de interesses, o que se deve muito ao fato de as relações entre seus membros serem mais de competição, ou mesmo franco desinteresse, do que de cooperação. Por fim, há a crítica de que o Brasil não dá a devida atenção a temas relacionados à defesa, segurança e inteligência. Os autores defendem que há espaço para maior cooperação entre o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e os órgãos integrantes do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN). Além disso, dever-se-ia dar mais atenção à formação de especialistas nos quadros do MRE em detrimento de generalistas. Ainda que o generalismo possa ser benéfico, ele traz consigo custos importantes em termos de conhecimento institucional e, consequentemente, limita a capacidade da instituição de realizar análises mais profundas em situações determinadas.

XII. *Hedging* e política pendular

a) Sistema internacional contemporâneo

Hussein Kalout e Feliciano de Sá Guimarães iniciam seu *policy paper* "Uma política externa pendular entre Estados Unidos (EUA) e China: o Brasil se protegendo para sobreviver" com uma análise do sistema internacional. Para eles, atualmente, a ascensão chinesa implica uma competição sistêmica, o que impõe aos Estados periféricos decisões difíceis de política externa.

Os autores partem do pressuposto de que o sistema internacional passa, atualmente, por dois dilemas de transições hegemônicas: a Armadilha de Tucídides e a Armadilha de Kindleberger. Segundo a Armadilha de Tucídides, a potência em ascensão ou revisionista entra em guerra contra a potência estabelecida em uma disputa pela hegemonia do sistema. A Armadilha de Kindleberger refere-se à capacidade de a potência em ascensão prover bens públicos ao sistema para estabilizá-lo, enquanto a potência em declínio perde essa capacidade. Na análise dos autores, está implícita a ideia de que as duas armadilhas estão atuando: a rivalidade entres os EUA e a China produz uma instabilidade no sistema gerada pela ascensão chinesa, conforme a Armadilha de Tucídides, e essa ascensão ainda é incapaz de suprir eficazmente a demanda do sistema por bens públicos, conforme a Armadilha de Kindleberger.

Diferentes teóricos de Relações Internacionais (RI) interpretam a atual competição entre China e EUA, delineando-se, *grosso modo*, duas visões gerais: um grupo de visão mais otimista quanto à relação bilateral, e outro, em maior número, de visão mais pessimista. Para ambos os grupos, entretanto, conforme percebem Kalout e Sá Guimarães, haveria uma tendência à bipolarização do sistema, com a acentuação da rivalidade.

Os dois autores avaliam que o sistema internacional atual apresenta semelhanças com a década de 1930: crescente rivalidade e ascensão de uma potência revisionista, o que facilita a eclosão de um conflito militar. No entanto, hoje também existem potências médias, que estão insatisfeitas com a bipolarização atual. Ademais, o Direito Internacional aumenta os custos de atos ilícitos.

Para Kalout e Sá Guimarães, a definição sobre se o padrão de relacionamento futuro entre China e EUA será conflitivo ou cooperativo determinará como será a nova ordem mundial. Entretanto, independentemente de como EUA e China definam seu padrão de relacionamento, a estratégia do Brasil deveria orientar uma política externa pendular, similar àquela realizada durante a Era Vargas. Os autores sugerem que, quando o Brasil praticar "*bandwagoning* em temas político-estratégicos em relação aos EUA, deveria praticar um *balancing* simultâneo com a China em temas comerciais e assim sucessivamente entre os mais diversos temas e cenários", o que constitui uma ação de *hedging*. Caso o Brasil se aproxime de uma superpotência, desagradando a outra, o *hedging* aumenta os custos para que uma das superpotências puna o Brasil e produz um efeito de contenção das potências. Essa política externa pendular teria custos relativamente baixos para o Brasil, que é cobiçado por ambas.

b) Estratégias de *bandwagoning* e *balancing*

Bandwagoning e *balancing*, termos popularizados pelo Realismo (principalmente Waltz e Mearsheimer), são os dois tipos tradicionais de alianças que os Estados mais fracos podem formar. O *bandwagoning* consiste na aliança à potência dominante para que o Estado mais fraco se proteja contra rivais, enquanto o *balancing* é a formação de alianças contra-hegemônicas para equilibrar

a potência mais poderosa do sistema. Quando ocorrem mudanças no poder relativo entre as potências e, principalmente durante as transições sistêmicas, há grande incentivo para a formação de alianças. Nesses momentos, um Estado que era percebido como uma ameaça sistêmica dá lugar a outro Estado, que passa a ser visto como uma ameaça maior, o que impulsiona o estabelecimento de novas alianças. Quando ocorrem mudanças de poder relativo entre as superpotências, os fatores que provocam essa alteração (mudanças demográficas, crescimento econômicos, aumento de capacidades militares, por exemplo) se manifestam simultaneamente, o que tende a confundir os tomadores de decisão, cuja percepção é distorcida, a todo momento, pelas alterações sistêmicas de poder. Essa percepção embaralhada aumenta os riscos de engajamento e os custos de oportunidade das escolhas, pois a decisão a favor de uma aliança em particular representa um risco maior de equívoco, o que exacerba ainda mais os custos.

Os países periféricos, no contexto de transição de polaridade, devem decidir em quais alianças dominantes do sistema eles ingressarão. Para Kalout e Sá Guimarães, essas alianças dominantes são a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e os BRICS, por sua importância estratégica e pelos valores que representam. Os Estados periféricos também devem decidir se adotarão uma estratégia de *bandwagoning* ou de *balancing*. Essas estratégias têm o potencial de provocarem conflitos entre os polos do sistema, que competem pelos Estados periféricos com objetivo de manter o *statu quo* ou de consolidar sua ascensão. Nesse sentido, as alianças não são apenas um meio de proteção, mas também uma forma de disputa entre os polos de poder: caso um Estado periférico mude de uma aliança para outra, essa defecção representa uma perda de poder relativo de uma potência frente a outra.

c) *Hedging*

O *hedging* é uma estratégia de curto e médio prazo que mescla o *bandgwagoning* e o *balancing* conduzido por um Estado periférico com relação às potências do sistema. Esse rumo de ação envolve a produção de efeitos mutuamente contrários em situações de elevada incerteza e riscos. Esses atos contraditórios têm o objetivo de maximizar os ganhos auferidos pelo Estado periférico a partir de suas relações diplomáticas com as potências quando forem positivas e de compensar os riscos de longo prazo quando forem negativas. Nesse sentido, o *hedging* consiste em um conjunto de estratégias destinadas a evitar que os Estados tenham que decidir claramente entre *balancing*, *bandwagoning* ou neutralidade. O *hedging* é, ademais, uma estratégia que acarreta uma política de contra-ataque capaz de intensificar a cooperação econômica e militar com diversos aliados, enquanto o Estado se blinda de eventuais conflitos com as superpotências.

De acordo com Matias Spektor, em *In Defense of the Fence Sitters*, muitos países em desenvolvimento, como Índia, Nigéria e África do Sul, buscam evitar os elevados custos de parceria com uma das superpotências. Por meio do *hedging*, eles mantêm seu leque de opções aberto, em um contexto de incerteza na distribuição futura de poder mundial, de modo a evitar compromissos difíceis de serem desfeitos. Devido à sua limitada influência na política internacional, esses países querem manter sua adaptabilidade a circunstâncias inesperadas. Para eles, a Rússia está em vias de declínio, no longo prazo, mas se manterá como uma grande potência no futuro próximo. Além disso, avaliam que uma derrota russa no conflito na Ucrânia acarretaria um vácuo de poder na Europa, o que desestabilizaria o continente. O Ocidente, por sua vez, tem percebido a neutralidade daqueles países na guerra como uma defesa implícita da agressão russa. No entanto, os EUA estão ignorando as oportunidades criadas pelas políticas russa e chinesa para

esses países; e, portanto, deveriam prestar mais atenção às necessidades dos países em desenvolvimento.

Para Spektor, o *hedging* tem sido usado, no caso brasileiro, no movimento duplo de, por um lado, condenar a guerra na Ucrânia e, por outro, recusar-se a enviar armamentos. A lógica por trás da estratégia brasileira seria a de que a não condenação prejudicaria o diálogo com os EUA, enquanto a venda de armamentos dificultaria o relacionamento com a Rússia. No entanto, é difícil praticar o *hedging* durante muito tempo, principalmente quando há interesses econômicos em jogo. Quando Bolsonaro se aproximou de Trump para reduzir a dependência com a China, a bancada do agronegócio pressionou a retomada das relações próximas com Pequim com medo de perder mercados. Outra desvantagem do *hedging* é desapontar aliados, como o que tem ocorrido com a Turquia, que se recusa a envolver-se no conflito, apesar de pertencer à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

Os países que praticam *hedging* são cautelosos com a interdependência, uma vez que buscam autonomia. Ser autônomo implica a industrialização, o que depende de investimentos em setores-chave da economia, como transporte e energia, que eles buscam atrair junto ao Ocidente e às potências asiáticas. Além disso, esses países formam parcerias casuísticas como meio de atender objetivos específicos de política externa. A formação de alianças de caráter mais geral, formadas com base em identidades compartilhadas para demandar maior igualdade no relacionamento Norte-Sul, como o Movimento dos Países Não Alinhados (MNA), é evitada; na estratégia de *hedging*, por sua vez, as alianças têm caráter mais pontual, caso a caso, pois seu objetivo é fazer frente às pressões das grandes potências.

As alianças de *hedging* têm forte componente histórico, uma vez que muitos dos países que o praticam têm plena consciência de experiências passadas em que as superpotências agiram de maneira hipócrita. Exemplo disso é a crítica dos EUA às atrocidades russas na Ucrânia, enquanto Washington arma a Arábia Saudita no conflito contra os *houthis* iemenitas. O argumento ocidental de ordem baseada em regras também é considerado hipócrita, dado que os EUA e seus aliados cometem atrocidades em guerras, tratam mal os imigrantes e não cumprem com as metas de cortes na emissão de gases de efeito estufa, mas exigem que os demais países respeitem as normas multilateralmente acordadas. Os países em desenvolvimento também percebem a alegada hipocrisia, quando o Ocidente apresenta a guerra na Ucrânia como uma luta entre democracia e autocracia, enquanto os EUA mantêm seu apoio seletivo a governos autoritários, o que indicaria que a defesa da democracia é uma retórica motivada mais pelo autointeresse do que pelo comprometimento com valores liberais. A hipocrisia ocidental, no entanto, permite que argumentos europeus e estadunidenses sejam usados por países em desenvolvimento como justificativa para demandar reparações, quando esses mesmos argumentos, como a ordem baseada em regras e a democracia, são violados, o que não é possível com a China e a Rússia.

Nos países em desenvolvimento, ao contrário dos países do Norte, a multipolaridade é percebida como um fundamento estável para a ordem internacional. O momento unipolar pós-Guerra Fria é lembrado como um período de conflitos e de instabilidade financeira. Existe a percepção de que, em seus momentos de hegemonia incontida, os EUA compram brigas com Estados recalcitrantes e deixam conflitos eclodirem. Além disso, o período da bipolaridade da segunda metade do século XX foi um momento de conflitos internos e internacionais sangrentos. Por sua vez, na multipolaridade, a competição por segurança dificulta que as grandes potências imponham suas vontades sobre os demais, além de torná-las mais sensíveis aos apelos de justiça vindos dos países do Sul, que têm, por sua vez, mais oportunidades de vocalizar suas opiniões em foros multilaterais.

Essa análise otimista do multilateralismo, contudo, não está isenta de falhas. A competição por segurança pode incentivar a formação de hierarquias mais rígidas no sistema, o que limitaria a voz de Estados menores. As potências também podem atuar em concerto para reprimir demandas por justiça e equidade, além de atuar para manter sua autoridade e impor de sua vontade, nos moldes da Santa Aliança, no século XIX.

Segundo Spektor, para os EUA, o *hedging* de países em desenvolvimento representa um desafio e uma oportunidade. O desafio é que o *hedging* pode ampliar a competição por segurança entre os EUA, a Rússia e a China, por meio da barganha que os países em desenvolvimento realizam. Consequentemente, os EUA terão de lhes fazer maiores concessões para convencê-los a cooperarem. A oportunidade, por sua vez, é que os países que adotam o *hedging* têm baixa propensão a se aliarem permanentemente à Rússia e à China, pois existe uma população jovem, no Sul Global, que busca uma ordem internacional favorável ao seu desenvolvimento e reformas progressistas capazes de formar uma base de cooperação com o Ocidente.

Os EUA deveriam, portanto, ser mais receptivos às demandas dos países em desenvolvimento e evitar um tom condescendente. Essa atuação demandará dos *policy-makers* norte-americanos mais humildade, empatia e atenção com os ressentimentos do Sul com relação à China. Washington deveria estimulá-los a testar os limites de sua amizade com a China para que percebam que ela pode ser um *bully* tanto quanto as potências ocidentais. Os EUA também deveriam parar de esperar alinhamento incondicional ao Ocidente e deveriam aceitar que o Sul busca seus próprios interesses e valores dentro do sistema internacional. A estratégia de *hedging* é usada pelos países em desenvolvimento não só para conseguir concessões materiais, mas também elevar seu *status*. Em um mundo multipolar, os EUA devem submeter-se, ao menos parcialmente, aos termos que o Sul global procura ditar.

d) T25

No artigo *How to survive a superpower split*, a *The Economist* identificou 52 países que, diante do conflito na Ucrânia, criticaram e puniram a Rússia, doze que a apoiaram e 127 que não estão em qualquer um dos lados. A revista selecionou, entre esses 127, os 25 maiores países neutros ou que querem manter-se não alinhados na rivalidade sino-norte-americana. Esses países compõem o que chamou de “25 transacionais” (T25), que se uniriam pelo pragmatismo e pelo desejo de se tornarem mais poderosos.

O T25 representa 45% da população e 18% do produto interno bruto (PIB) mundiais, uma participação superior à da União Europeia (UE), por exemplo. De acordo com a revista, os integrantes do T25 apresentam características e comportamentos semelhantes: são potências médias oportunistas, que avaliam ativamente os melhores meios para atingir certos fins. Para tanto, recorrem a uma espécie de minilateralismo, isto é, o uso de alianças ou agrupamentos discretos em vez de unir-se em blocos fechados.

O T25 compreende as duas maiores democracias mundiais (Índia e Indonésia), assim como países autoritários, como Arábia Saudita e Egito. Como reflexo da multipolaridade, 43% do comércio desses países é feito com o Ocidente, 19% com China e Rússia e 30% com nenhum deles. Entre os países que diferem bastante da média, destaca-se que 77% do comércio mexicano é com o Ocidente, mas um terço do comércio chileno é com a China – a maior porcentagem entre os T25 – e mais da metade do comércio argentino é com países não alinhados.

Não existe um órgão específico de coordenação entre os não alinhados, como o MNA, tampouco se vislumbra um no curto prazo. Existem agrupamentos nos quais eles se articulam entre

si, como o G20 e o BRICS, embora não sejam grupos compostos exclusivamente por países não alinhados. Os integrantes do T25 compartilham o objetivo de fazer acordos rapidamente em um ambiente fluido e mais difícil para a aproximação simultânea com o Ocidente e com a Ásia.

Ainda segundo a *The Economist*, verifica-se que o padrão de votação na Organização das Nações Unidas (ONU) está, cada vez mais, determinando o local de investimento externo direto (IED), o que impacta mais intensamente os mercados emergentes. No entanto, os países apostam que o *hedging* oferece oportunidades de aproveitamento do descolamento econômico e da fragmentação política.

No caso do Brasil, reconhece-se sua oposição a alinhamentos automáticos. De um lado, os EUA são um aliado no combate às mudanças do clima, e recorda-se que o Brasil é considerado um aliado-chave extra-OTAN. De outro, o Brasil recusou-se a enviar armamentos para a Ucrânia, e o comércio com a China atingiu mais de US$ 150 bilhões, em 2022, em parte graças à guerra tarifária entre EUA e o país asiático.

Outro exemplo de país que pratica o *hedging* é a Arábia Saudita, que está diminuindo sua dependência dos EUA, como demonstra o fato de a China ter-se tornado o seu principal parceiro comercial. A China intermediou um acordo entre Arábia Saudita e Irã, aprovou a entrada saudita na Organização para a Cooperação de Xangai (OCX) e quer assinar um acordo comercial com o Conselho de Cooperação do Golfo (CCG).

Enquanto os países não alinhados evitam tomar partido, as grandes potências tentam atrai-los para sua órbita. A China percebe que afirmar sua liderança do Sul Global é uma maneira de estimular a resistência aos EUA. Isso é um contraste com a estratégia do Ocidente, que prefere reunir-se em agrupamentos pequenos. Os investimentos e o comércio chineses provocam críticas no Ocidente, que a acusam de falta de solidariedade com países mais pobres e de estimular a corrupção e o autoritarismo nos países aos quais ela concede empréstimos, geralmente associados a apoio nas votações na ONU.

Face ao esforço chinês, o Ocidente está buscando uma nova frente com o mundo não alinhado. Os EUA têm realizado um esforço diplomático em áreas até recentemente negligenciadas, com visitas de alto nível à África. Com a Índia, os EUA assinaram acordos de segurança e em tecnologia de ponta. Nesse sentido, os EUA mantêm parcerias em segurança com 88 países.

O governo Biden é percebido como se tivesse duas políticas externas: uma que prioriza seus aliados democráticos na Europa e na Ásia; e outra, secundária, para as instituições globais. Esse contexto apresenta três desafios, segundo a análise da revista *The Economist*. O primeiro é a necessidade de manter a unidade ocidental, o que tem sido difícil devido à política autônoma de algumas potências ocidentais em relação aos EUA, como a França. O segundo desafio é a possibilidade de a China minar as instituições multilaterais por meio de medidas sem coordenação com outras potências, como no perdão unilateral de dívidas. O último desafio é a desconfiança provocada pelas promessas não cumpridas do Ocidente, como a promessa de destinar, ao menos, US$ 100 bilhões ao ano de financiamento climático, estabelecida em 2009, na 15ª Conferência das Partes (COP15, na sigla em inglês), no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês).

Por meio da defesa de valores liberais, o Ocidente foi capaz de unir-se no apoio à Ucrânia e de reunir esforços contra a China. O risco é que essa aproximação aumente o distanciamento dos países do Sul em relação à ordem internacional. Seria trágico se os EUA alienassem o Sul Global.

e) Brasil, *hedging* e política pendular

Dadas as relações econômicas, comerciais, políticas e culturais entre Brasil e EUA, de um lado, e Brasil e China, de outro, a opção do Brasil pelo *balancing* ou pelo *bandwagoning*, de maneira exclusiva, acarretaria perdas significativas para o País nessas áreas. Se o Brasil optar unicamente pelo *balancing* ou pelo *bandwagoning*, ele terá grandes prejuízos econômicos e políticos, pois acarretaria a alienação de um dos dois polos. Dessa forma, o *hedging* apresenta menor risco e maximiza a segurança e a autonomia brasileiras, ao preservar e gerir relacionamento simultâneo com ambos os polos. De acordo com os autores, o Brasil não seria o único país a adotar essa estratégia de cobertura, uma vez que a literatura já a identificou no comportamento de vários países médios, como Malásia, Singapura e Índia.

Como existem vários tipos de *hedging*, Kalout e Sá Guimarães propõem um mecanismo específico, uma política externa pendular, nos moldes da "equidistância pragmática", conceito de Gerson Moura para explicar a política externa da Era Vargas. Há poucos indícios de que ocorrerá um conflito parecido com a Segunda Guerra Mundial, mas, segundo eles, a tendência é de deterioração da relação entre China e EUA. Essa situação exigirá que o Brasil lide com múltiplos tabuleiros complexos simultaneamente, considerando que cada um oferece perdas e ganhos. Uma diplomacia pendular seria realizada nos foros multilaterais, sem demonstrações de poder militar, mas com demonstrações do poder mediador entre fortes e fracos, fatores que são tradicionais na política externa brasileira. Recordam, por outro ângulo, que, historicamente, a diplomacia nacional escolheu os polos de poder de maneira excludente (alinhamento ou autonomia), algo que, atualmente, seria contraproducente aos interesses nacionais. Como o Brasil é membro-chave dos BRICS e está em processo de acessão à OCDE, as duas alianças que representam os dois polos de poder atual para os autores, ele poderia movimentar-se pendularmente entre *balancing* e *bandwagoning*: sem comprometer-se com nenhum dos lados, o País teria mais espaço de manobra para recuar ou avançar suas posições.

A estratégia de *hedging* pendular pode ser descrita como um esquema de quatro fases sucessivas, que se repetem em *looping*:

1) o Brasil faz *balancing* com a China...
2) ... os EUA fazem uma oferta ao Brasil...
3) ... o Brasil faz *bandwagoning* com os EUA...
4) ... a China faz uma nova oferta ao Brasil.

Esse esquema representa tentativas chinesa e norte-americana de cooptar o Brasil, que realiza movimentos simultâneos de *balancing* e *bandwagoning*. Sem deixar de manter-se como pivô nessa relação pendular, o Brasil recebe duas ofertas de ganhos, que têm baixo custo para as potências.

Em um segundo esquema, há uma interação negativa baseada na punição dos EUA:

1) o Brasil faz *balancing* com a China...
2) ... os EUA punem ou ameaçam punir o Brasil...
3) ... o Brasil faz *hard balancing* com China....
4) ... os EUA fazem nova oferta para não perder o Brasil.

Como nessa segunda situação há o risco de o Brasil aproximar-se ainda mais da outra potência, o *hedging* pendular aumenta os custos de punição da potência contrariada. Esse custo elevado faz a potência contrariada pensar duas vezes antes de levar a cabo a punição, o que torna a oferta um caminho preferível.

f) Áreas-chave para diplomacia pendular

Nos próximos anos, cinco áreas serão chave para o exercício de uma diplomacia pendular, segundo os autores:

1) O pêndulo político-estratégico – o mais importante tabuleiro de um *hedging* pendular: o pertencimento à OCDE e aos BRICS já representa uma estratégia pendular nesse tabuleiro, uma vez que a China busca atrair o Brasil para seu lado, e a atuação do Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) deverá ser guiada por uma sofisticada posição pendular nas decisões do órgão com atenção às duas potências;
2) O pêndulo de defesa e segurança: privilegia-se o relacionamento com os EUA e a Europa devido à base industrial de defesa e à origem do arsenal bélico nacional, além dos acordos de cooperação militar; os BRICS, contudo, poderiam ser usados para expandir as parcerias em defesa e em segurança para equilibrar o *bandwagoning* com os EUA, que buscariam consolidar a parceria com o Brasil;
3) No pêndulo tecnológico: diante da intensa rivalidade entre EUA e China, como atestado pelo debate sobre o 5G e a Huawei, já que a parceria do Brasil com a China está aquém do potencial nesse setor e com os EUA esse relacionamento é mais profundo, uma aproximação entre Brasil e China em inteligência artificial (IA) e cibersegurança equilibraria a dependência com relação aos EUA;
4) No pêndulo comercial: a dependência brasileira na venda de *commodities* para a China poderia ser compensada com acordos comerciais com a União Europeia (UE), a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) e a Índia, de modo que é imperativo abrir e diversificar mercados, diante da falta de disposição dos EUA em negociar um acordo tarifário bilateral; e
5) No pêndulo financeiro: o Brasil participa do G20 e dos BRICS e contribuiu com a criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB, na sigla em inglês) e do Arranjo Contingente de Reservas (ACR), além de, simultaneamente, compartilhar laços com os EUA no Fundo Monetário Internacional (FMI), no Banco Mundial e no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), de modo que as instituições financeiras dos BRICS permitem equilibrar a posição brasileira em temas financeiras – como as crises no balanço de pagamentos estão relegadas ao passado e o Brasil é credor no âmbito do FMI, o País é, atualmente, mais autônomo em temas financeiros.

g) Riscos de *hedging*

Os autores reconhecem que a prática de um *hedging* pendular envolve riscos. Como movimentos mal implementados podem gerar prejuízos em um tabuleiro diferente, o *hedging* deveria ser feito seguindo três princípios fundamentais:

1) recorrer a estratégias simultâneas e proporcionais de *bandwagoning* e de *balancing*;
2) estabelecer compromisso cruzados com EUA e China em vários níveis; e
3) no caso do Brasil, usar os BRICS e a OCDE a favor do interesse nacional.

Além disso, o *hedging* pendular deve ocorrer de maneira transversal e segmentada em diversos níveis. Enquanto, em temas militares e de segurança, as duas superpotências são preponderantes, nos temas de tecnologia, comércio e finanças, pela sua natureza ainda multipolar, há intensa competição entre as superpotências e maior espaço de atuação das outras potências e Estados, que deverão agir e reagir em meio às suas sensibilidades às ameaças da bipolaridade.

h) Percepção brasileira das relações sobre Estados Unidos e China

Apesar dos riscos, os autores afirmam que a estratégia de *hedging* teria condições de ser implementada. Contudo, atualmente, não há consenso interno sobre como deve ser o relacionamento com os EUA e com a China.

De acordo com Hussein Kalout e Hugo Brás Martins da Costa, o *establishment* brasileiro abarca quatro percepções sobre as relações com os EUA. A concepção mais radical da esquerda percebe o vizinho do norte com uma ameaça à estabilidade regional e ao desenvolvimento brasileiro. A corrente mais pragmática da esquerda entende que, apesar das desconfianças, deve haver um diálogo fluído na política e na economia e há possibilidade de cooperação em direitos humanos, educação, ciência e tecnologia e meio ambiente. Uma minoria da direita, representada pelo bolsonarismo radical, acredita que o alinhamento aos EUA salvou o Brasil do comunismo e que o alinhamento a Washington deve ser incondicional, como ocorreu durante o período Trump-Bolsonaro. A corrente majoritária da direita, composta principalmente por empresários, vê os EUA como uma oportunidade para estimular o desenvolvimento nacional, ainda que ela nutra uma reticência com certa arrogância dos EUA em relação aos países em desenvolvimento. Ainda de acordo com Kalout e Martins da Costa, as alas radicais da esquerda e da direita compõem uma minoria entre os atores que lidam com política externa. Os realistas e pragmáticos são os mais relevantes para o debate e representam o pensamento dominante.

Em relação às percepções sobre a China, grupos conservadores demonstram aversão à Revolução Chinesa de 1949, considerada autoritária, expansionista e antiliberal. Essa parcela da sociedade também critica as violações de direitos humanos no país. Entre a direita, no entanto, prevalecem os interesses econômicos, o que facilita o pragmatismo. A esquerda, por sua vez, acredita que a China é mais confiável do que os EUA. As barreiras comerciais impostas por Trump, apesar das concessões feitas pelo Brasil, não contribuíram para melhorar a imagem norte-americana. Embora a China nunca tenha apoiado explicitamente o pleito brasileiro a um assento permanente no CSNU, ela sempre buscou tratar o país como uma potência em ascensão. O tratamento concedido a representantes brasileiros e o código de conduta lhes dispensado foram uma isca capaz de promover sinergias e reduzir empecilhos. Para os dois autores, segundo a visão da diplomacia brasileira, o governo chinês é considerado autoritário e violador de direitos humanos e da soberania de vizinhos. A diferença em relação aos EUA é a ausência de um discurso moral e humanitário. Também é corrente a concepção de que a China está mais disposta a compartilhar poder com países em desenvolvimento.

i) Liderança regional sul-americana como condição

Uma das condições para que o Brasil implemente uma estratégia de *hedging* pendular seria voltar a exercer liderança na América do Sul. A China estaria tomando o espaço tradicionalmente ocupado pelo Brasil como indutor do desenvolvimento regional. Consequentemente, ela tornou-se a grande referência extrarregional para a maioria dos países sul-americanos.

A liderança regional é um imperativo não apenas econômico, mas também uma necessidade de sobrevivência face à rivalidade sistêmica. Como o Brasil tem poder militar limitado para realizar uma contenção regional da China, sua capacidade de mitigar a competição hegemônica na região seria limitada. Dessa forma, a retomada da liderança regional brasileira estaria vinculada à busca de tirar ganhos dessa competição sistêmica.

Caso o Brasil tente substituir a China ou os EUA no provimento de bens públicos regionais, seria um fracasso. Contudo, a retomada da integração regional, por meio da repactuação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) ou de um novo acordo entre países amazônicos, indicaria às superpotências que a escolha entre uma ou outra seria danosa ao interesse coletivo da América do Sul.

j) Críticas

A análise de Kalout e Sá Guimarães é passível de críticas. Em primeiro lugar, ela ignora aspectos geográficos. O Brasil, durante a equidistância pragmática, pôde realizar uma estratégia de *hedging*, pois era considerado um importante aliado a ser conquistado e era a base para as operações de guerra no norte da África. Atualmente, o centro geográfico de poder localiza-se na Ásia-Pacífico, mas o Brasil permanece como uma política externa essencialmente atlântica. Em segundo lugar, os conceitos de autonomia e de universalismo foram aplicados na política externa brasileira em relação à hegemonia norte-americana. No momento atual, caso a China torne-se hegemônica, o Brasil deverá aprender a usar esses conceitos históricos para lidar, pela primeira vez, com uma potência não ocidental. Uma última crítica envolve a negligência, pelos autores, com relação às alianças do Brasil com as potências médias, tanto como parte da estratégia de *hedging*, quanto como meio de mitigar a bipolarização.

k) Conclusão

Segundo os autores, o desafio, para os próximos governos brasileiros, é interpretar as mudanças sistêmicas e elaborar uma estratégia que permita que o País atue frente à crescente bipolarização, evitando previsões catastróficas. A estratégia proposta pelo *policy paper* envolve a retomada da liderança regional e a superação do comportamento de governos dos últimos vinte anos. Enquanto os presidentes petistas adotaram um *soft balancing* com países reformistas, o último governo preferiu implementar o *bandwagoning*, o que resultou no favorecimento das relações com a OCDE.

No entanto, os governos brasileiros não deveriam abandonar a OCDE e os BRICS nem deveriam fazer uma opção inequívoca pela China ou pelos EUA. Os autores recomendam adotar uma estratégia de *hedging* pendular como meio de aproveitar a rivalidade sistêmica entre China e EUA, garantindo ganhos e dificultando punições. Isso requer uma diplomacia capacitada e sofisticada, com visão de curto, médio e longo prazos. Em última instância, o Brasil busca evitar punições da China ou dos EUA. Como o *hedging* aumenta os custos de punição, a dissuasão permite preservar a autonomia brasileira em uma ordem internacional mais complexa e competitiva.

XIII. Megatendências Mundiais 2040

a) Conceitos

Conforme resultados da pesquisa "Megatendências Mundiais 2040", coordenada por Eliane Marcial, as megatendências mundiais podem ser definidas como "movimentos que se tornam grandes forças, representam agregação e síntese de múltiplas tendências globais com padrões transformadores que mudam o mundo ou definem o presente e têm o potencial de moldar o futuro"[51]. São eventos que já estão em curso e podem ser intensificados nos próximos anos. O objetivo de identificar tendências é permitir tomadas de decisões informadas sobre o futuro. O trabalho de identificação de megatendências e de outras sementes de futuro compõe o escopo do campo de estudos conhecido como "Prospectiva Estratégica" ou "Estudos de Futuro", que mantém relação de complementaridade com as Relações Internacionais (RI)[52]. Governos, empresas e organizações não governamentais de todo o mundo se valem de estudos prospectivos para formular suas estratégias.

Sementes de futuro são, na definição de Marcial, fatos ou sinais existentes no passado e no presente que sinalizam possibilidades de futuro. Em geral, são grandes forças de mudança. Há diferentes tipos de sementes de futuro, como "tendências de peso", "fatos portadores de futuro", "incertezas críticas", "surpresas inevitáveis" e "curingas"[53]. O estudo Megatendências Mundiais 2040 utilizou-se especialmente das sementes "tendências" (direções gerais para condições ou eventos), "surpresas inevitáveis" e "megatendências". Além disso, o estudo se vale dos conceitos de ruptura e disruptura. O primeiro é "uma grande mudança provocada por um novo fenômeno que pressiona o equilíbrio existente e o faz romper, sem necessariamente mudar o seu paradigma". O segundo representa "eventos que representam uma desconstrução que altera o paradigma existente, resultando em mudanças muito maiores do que uma ruptura". Marcial utiliza as megatendências mundiais como forma de reagrupar as sementes de futuros e as rupturas e disrupturas possíveis identificadas e analisadas no âmbito do Grupo de Pesquisa e Estudos Prospectivos na Universidade Católica de Brasília (NEP-UCB), de que é coordenadora.

---

[51] O conceito de *Megatrend* [megatendência] foi cunhado por John Naisbitt em 1982 para descrever uma nova técnica de coletar tendências na sociedade a partir de análises de informações disseminadas pela mídia.

[52] Essas disciplinas têm vinculação substantiva (estudam temas comuns, mas com metodologias distintas) e podem ser relacionadas em pesquisas e estudos, como ocorreu no estudo que resultou na identificação das megatendências mundiais. Segundo Giovanni Okado e Larissa Quinelli, os estudos prospectivos costumam ser mais instrumentais, especificamente relacionados à instrumentalidade da decisão, enquanto a área de RI privilegia a ação reflexiva, mais abrangente e e contínua. A sua relação seria de complementaridade por conta dessas características.

[53] A pesquisa Megatendências Mundiais 2030 define esses conceitos a partir das obras de Michel Godet, Peter Schwartz e John Petersen: 1) tendências de peso: "eventos cujas perspectivas de direção e de sentido são suficientemente consolidadas e visíveis para se admitir suas permanências no período considerado. São movimentos bastante prováveis de um ator ou uma variável dentro do horizonte de estudo." – equivalem a megatendências na pesquisa; 2) fato portador de futuro: "constitui-se em sinal ínfimo por sua dimensão atual no ambiente, mas imenso por suas consequências e potencialidades futuras"; 3) incertezas críticas: "são variáveis as quais não se sabe os comportamentos futuros. Elas se apresentam como um mundo de possibilidades futuras, muitas vezes como sinais ínfimos, pouco percebidos, mas imensos em potencialidades"; 4) surpresas inevitáveis: "eventos futuros com ocorrências previsíveis, pois têm suas raízes em outras sementes de futuro que já estão em operação neste momento, mas não se sabe quando irão se configurar nem se pode conhecer previamente suas consequências e como a sociedade será afetada"; 5) curingas: "a grandes surpresas, difíceis de serem antecipadas ou entendidas". O estudo Megatendências Mundiais 2030 focou-se em identificar três sementes de futuro: tendências de peso, incertezas críticas e surpresas inevitáveis.

b) Megatendências Mundiais 2030

O NEP-UCB foi responsável pela elaboração do estudo pioneiro (em âmbito nacional) Megatendências Mundiais 2030, publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em 2015. Havia percepção de carência de trabalhos na área de prospecção no Brasil, em especial de estudos mais globais – prevaleciam estudos setoriais. Além disso, sobressaia-se o viés ocidental, notadamente norte-americano e europeu, nos estudos prospectivos consumidos no Brasil, havendo carência de circulação de pesquisas que partissem de contexto brasileiro.

O estudo Megatendências Mundiais 2030 foi desenvolvido no biênio 2014-2015 e teve por base opiniões de entidades e personalidades internacionais que haviam publicado estudos sobre o futuro, reagrupando sementes de futuro identificadas em dezenas de estudos de várias origens diferentes (inicialmente, 768 sementes) em 26 megatendências mundiais para 2030. As sementes de futuro e, posteriormente, as megatendências foram divididas em cinco dimensões:

1) população e sociedade;
2) geopolítica;
3) ciência e tecnologia (C&T);
4) economia; e
5) meio ambiente.

Okado e Quinelli notam que há uma interação entre as Megatendências Mundiais 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Contudo, essa interação seria mais formal do que substantiva, pois os ODS não foram desenvolvidos amparados em estudo prospectivo, tampouco se valeram de conceitos de Prospectiva Estratégica.

c) Megatendências Mundiais 2040

O estudo Megatendências Mundiais 2040 foi desenvolvido com metodologia distinta, tomando a percepção de especialistas nacionais (predominantemente) e internacionais a respeito do futuro a partir de questionários elaborados pelo NEP-UCB. Duas rodadas de pesquisa com especialistas foram realizadas para a elaboração do estudo, uma em 2019 e outra em 2021. Na primeira, foi consultada a manutenção da validade das Megatendências Mundiais 2030[54] – 16 das 26 continuaram megatendências – e foram mapeadas novas tendências globais, rupturas e disrupturas. Na segunda, foram testadas 18 "novas" megatendências mundiais, formuladas com elementos das 16 megatendências que foram mantidas do estudo de 2015 e das 434 tendências e 343 rupturas possíveis de ocorrer até 2040, coletadas junto aos especialistas também em 2019. Apenas uma dessas megatendências reformuladas não se manteve após a segunda rodada de pesquisa. As cinco dimensões do estudo de 2015 foram mantidas.

No biênio 2022-2023, foi realizada a última etapa do estudo, em que foram convidados especialistas, sobretudo do NEP-UCB, para levantar fatos e dados históricos que justificassem a existência das sementes de futuro coletadas nas pesquisas, relacionadas a cada uma das cinco dimensões estabelecidas no estudo. Muitas das sementes foram justificadas, e outras novas foram identificadas, resultando em capítulos do livro "Megatendências Mundiais 2040: Contribuição para um debate de longo prazo para o Brasil", publicado em 2023. Cada capítulo aborda uma das cinco dimensões e apresenta sementes de futuro a elas relacionadas, como tendências ou surpresas

[54] Algumas das megatendências 2030 foram desmembradas nesse momento, resultando em trinta megatendências apresentadas aos especialistas.

inevitáveis. Em seguida, a maioria dos autores dos capítulos se reuniu novamente e realizou um reagrupamento das grandes forças identificadas ao longo processo em doze megatendências mundiais para 2040, reformuladas, inter-relacionadas e justificadas, que permeiam todo o livro. Por fim, após a descrição das doze megatendências, novo levantamento com especialistas definiu desafios para o Brasil relacionados a essas sementes de futuro.

A rodada de pesquisa de 2019 revela grandes diferenças entre os dois estudos de megatendências mundiais. Na dimensão C&T, todas as quatro megatendências identificadas em 2015[55] foram mantidas nas Megatendências Mundiais 2040, sendo a dimensão com melhor pontuação para manutenção de tendências. Outra dimensão em que todas as megatendências foram mantidas, mas com pontuação relativamente menor, foi a de meio ambiente[56]. Na dimensão de população e sociedade, três megatendências foram mantidas[57], duas estavam incertas[58] no relatório parcial da pesquisa, de 2021, e a megatendência "Permanência do aumento da classe média em escala global" não permaneceria para 2040. Na dimensão econômica, cinco das oito megatendências manter-se-iam[59], sendo que deixariam de ser megatendências as afirmações: "O crescimento econômico mundial será sustentado pelos países emergentes com índices superiores aos desenvolvidos"; "A responsabilidade fiscal dos governos permanecerá como uma das principais questões da governança global"; "Maior questionamento do modelo econômico atual sem uma visão compartilhada de uma alternativa de desenvolvimento sustentável". Por fim, na dimensão geopolítica apenas uma megatendência seria mantida para 2040 ("Crescimento da importância econômica e geopolítica da Ásia"), sendo as demais, que versavam sobre temas como hegemonia dos Estados Unidos (EUA), ascensão dos BRICS e permanência da ideologia da globalização[60], descartadas pelos especialistas.

Essa mudança nas megatendências é confirmada por Marcial em entrevista concedida após a publicação do livro Megatendências Mundiais 2040. Segundo a autora, as três grandes forças dirigindo as megatendências de 2040 seriam o desenvolvimento tecnológico, a questão ambiental e a questão demográfica, que impactam tanto a economia quanto as relações internacionais. As megatendências de 2030 sobre geopolítica perderam relevância relativa em face sobretudo da

---

[55] 1) Aceleração do desenvolvimento tecnológico, multidisciplinar, com aplicações tecnológicas muito mais integradas; 2) As tecnologias de informação e comunicação (TIC) continuarão a mudar a natureza do trabalho, a estrutura de produção, a educação, a relação entre as pessoas e o lazer; 3) Aumento dos investimentos em automação e robótica.; 4) Investimento e crescimento de aplicações no campo da nanotecnologia e biotecnologia.

[56] Havia três megatendências nesse grupo: 1) Aumento da pressão sobre os recursos hídricos; 2) Manutenção da ocorrência de eventos climáticos extremos; 3) Aumentando o debate sobre as mudanças do clima.

[57] 1) Crescimento da população mundial em taxas marginais decrescentes, com envelhecimento populacional; 2) Intensificação de movimentos migratórios; 3) Intensificação da urbanização.

[58] 4) Adaptação do papel dos Estados perante novos desafios sociais e populacionais; 5) Empoderamento dos indivíduos e da sociedade civil organizada.

[59] 1) O crescimento da economia mundial resultando em maior concentração de renda; 2) Manutenção do desenvolvimento da economia da inovação; 3) Aumento do volume do comércio internacional e dos fluxos de capitais em uma economia global interconectada, apesar das novas regulamentações financeiras e bancárias; 4) Crescimento da demanda mundial por alimentos; 5) Crescimento da demanda e da oferta de energia por meio de uma matriz energética diversificada, com aumento da importância das energias renováveis.

[60] As oito megatendências geopolíticas descartadas foram: 1) A permanência da ideologia da globalização; 2) Manutenção do déficit de governança global; 3) Manter a imprevisibilidade das relações internacionais; 4) Período de incerteza quanto à existência de convergência ou conflito entre países no domínio da segurança internacional; 5) Os EUA continuarão sendo a maior potência militar do mundo, com grande influência econômica e política; 6) A União Europeia (UE) esforçar-se-á por permanecer um centro de influência transnacional; 7) Crescimento dos BRICS (então Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) em importância geopolítica e econômica; 8) Influência do crescimento dos Estados do Meio (Indonésia, Turquia, Irã, Paquistão, Nigéria, Egito etc.) na geopolítica global.

dimensão de C&T. Contudo, as megatendências e as cinco dimensões devem ser analisadas de modo integrado, pois há transversalidade entre elas. Nesse sentido, o desenvolvimento tecnológico é uma força que atua nas dimensões econômica e geopolítica, por exemplo.

As doze megatendências mundiais para 2040 identificadas foram:

1) envelhecimento populacional – associado ao aumento da expectativa de vida e à queda dos níveis de fertilidade (redução da taxa de fecundidade). Impacta diretamente mercado de trabalho, a seguridade e o estado de bem-estar social, bem como outras dimensões da vida em sociedade;
2) diversidade cultural – difusão da diversidade cultural relacionada ao avanço da globalização, da conectividade e dos movimentos migratórios mundiais. Por um lado, há maior absorção de identidades culturais, que passam a apresentar características globais; por outro, há valorização de identidades locais e culturas regionais, bem como o surgimento de focos de resistência caracterizados por baixa tolerância entre os diferentes modos de pensar e agir;
3) empoderamento dos cidadãos – resulta do crescimento da classe média mundial nas últimas décadas, dos avanços na educação e do acesso às tecnologias digitais e de comunicação. Mais pessoas adquirem controle sobre sua própria existência e poder para questionar e interferir em ações e decisões do Estado. Além disso, o crescente combate à discriminação e o empoderamento de “minorias” contribuem para ampliar e fortalecer a ideia de cidadania;
4) disputas por recursos naturais, em especial água, alimentos e fontes energéticas – relaciona-se à manutenção do crescimento da população, mesmo em taxas marginais decrescentes, e ao crescimento da classe média mundial, mesmo que mais lento, impulsionado pelo avanço de países em desenvolvimento. Destaque para água, alimentos e fontes energéticas – haverá disputas por esses recursos, em âmbito doméstico e internacional, que podem resultar em conflitos;
5) expansão da exploração espacial – espaço sideral como nova fronteira a ser conquistada. Corrida espacial atual se distingue por envolver tanto investimentos públicos quanto privados, além de consideráveis implicações geopolíticas. Espera-se maior dinamismo e evolução mais rápida, havendo *spin-off* para a humanidade como um todo. Espera-se o crescimento do turismo espacial, evolução tecnológica e início da mineração na Lua e em asteroides;
6) novos materiais estratégicos impactando o setor econômico – inovações disruptivas no campo dos novos materiais com o desenvolvimento de novas ligas metálicas, de metais sustentáveis, de materiais para energias renováveis, para micro e nanorrobôs aplicados na área médica e para poliméricos leves sustentáveis. Carbono, grafeno e titânio liderarão revolução. Adoção de inteligência artificial (IA), *machine learning* e *big data* norteando pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I). São esperados avanços nos campos da bio e da nanotecnologia. Aprimoramento da biologia sintética;
7) hiperconectividade – estado de disponibilidade de um indivíduo de se comunicar, a qualquer momento. Necessidade de olhar o celular ou acessar redes sociais a todo instante, sem motivo real para tanto. Avanço da *internet* das coisas (IoT, na sigla em inglês) aumentará hiperconectividade, transformando a produção diária de dados em um evento exponencial nunca visto;
8) transformação digital, virtualização e difusão da IoT – a transformação digital impacta a sociedade na forma de pensar, comunicar e trabalhar e gera a desmaterialização dos bens.

Haverá crescimento do uso e aplicações da realidade aumentada em diversas áreas. Expansão do uso da IoT na indústria e em objetos utilizados no dia a dia da população, como carros e eletrodomésticos. Barateamento dos sensores facilitará a proliferação de dispositivos conectados, chegando a US$ 25,44 bilhões em 2030;

9) automação inteligente: robótica, IA, impressora 3D e *drones* – haverá ampliação e complexificação dos processos de automação. Crescimento dos investimentos tanto em PD&I quanto para o lançamento de novos produtos, como aplicações de IA. Crescimento do uso de robótica no setor de serviços. Aumento de incentivos, por parte de países desenvolvimentos, para desenvolvimento dessas tecnologias. Estima-se que o mercado global da indústria 4.0 pode alcançar valores superiores a US$ 200 bilhões até 2025. Área se beneficiará da nova corrida espacial;
10) biorrevolução – fruto do desenvolvimento acelerado e da convergência das tecnologias da informação e comunicação, da biotecnologia, da biologia sintética, da edição de genes, do desenvolvimento de biomoléculas, da genômica e da fenômica vegetal e animal. Transformação no cultivo de alimentos, *e.g.* proteína produzida em laboratório, e na medicina;
11) eventos climáticos extremos – espera-se crescimento de sua ocorrência, bem como sua intensificação. Potencial de gerar devastação de diversas maneiras, *e.g.* estiagem, queimadas, enchentes etc.; e
12) transição para economia de baixo carbono – representa o surgimento de um novo sistema econômico focado na redução do impacto no meio ambiente, pela redução ou eliminação da emissão de gases de efeito estufa. Ligado à agenda *Environmental, Social and Governance* (ESG), implementada em empresas. Crescem os investimentos nessa agenda, em especial os voltados para inovação, inclusive disruptivas.

d) Megatendências mundiais e o papal da diplomacia

O papel da diplomacia de criar pontes para que se permita o diálogo será fundamental no tratamento dos conflitos que emergirão a partir das megatendências. Novos campos de atuação poderão surgir para a diplomacia – um dos pesquisadores do NEP-UCB sugere em entrevista, por exemplo, o diálogo entre diplomacia e *big techs*, uma “diplomacia das *big techs*”. Marcial destaca que a diplomacia tem papel na acomodação das diversidades culturais e das expectativas de Estados e cidadãos relacionadas a essa diversidade no mundo futuro. Quanto ao Brasil e à política externa brasileira, o estudo Megatendências Mundiais 2040 identificou, na segunda rodada de pesquisa (2021), a partir da contribuição de especialistas brasileiros, 1.049 desafios para o desenvolvimento do Brasil relacionados às megatendências. Os dados desse levantamento foram compilados em oito grandes desafios pelos autores do estudo. Todos os desafios estão conectados, em maior ou menor medida, à atuação da diplomacia brasileira e à sua política externa:

1) Garantir a soberania nacional;
2) Desenvolver e ofertar as competências na população brasileira exigidas pelo mercado interno;
3) Garantir a existência de uma infraestrutura econômica para a plena exploração do potencial brasileiro e desenvolvimento do País (infraestrutura de transportes e logística, de energia e de telecomunicações):
    i. Prover infraestrutura de conectividade em alta velocidade para todos em todo o território nacional (campo e cidades);

ii. Garantir o fornecimento de energia em abundância e de baixo custo, baseada em uma matriz energética de fontes renováveis; e
iii. Garantir a segurança hídrica brasileira;

4) Propiciar um ambiente de negócio brasileiro competitivo;
5) Fortalecer o parque industrial e de serviços brasileiro, em especial os de alta tecnologia;
   i. Reduzir significativamente o *gap* tecnológico existente entre o Brasil e os países desenvolvidos;
   ii. Fortalecer o programa espacial brasileiro;
   iii. Promover a gestão dos bens minerais e biológicos brasileiros, de forma soberana, em especial os encontrados na Amazônia, agregando valor a esses recursos naturais; e
   iv. Promover o desenvolvimento de novos materiais com tecnologia brasileira, focado na promoção do desenvolvimento brasileiro;
6) Ofertar serviços públicos e políticas públicas mais eficientes, responsivas e justas;
   i. Prover soluções para os problemas sociais gerados pelo avanço da tecnologia, em especial a automação e a “uberização” da economia;
   ii. Promover maior participação popular na política e nas decisões de Estado, definindo os limites entre regulação social e liberdades individuais;
   iii. Manter equilíbrio financeiro da seguridade social (saúde, previdência, e assistência social) frente ao envelhecimento da população;
   iv. Desenvolver capacidade de atendimento à demanda crescente de atendimento à saúde, em especial da população mais velha; e
   v. Promover a melhoria da qualidade de vida do idoso;
7) Transformar em oportunidade a diversidade cultural brasileira, em prol do desenvolvimento nacional; e
8) Garantir a prevenção e a mitigação dos riscos climáticos e ambientais;
   i. Promover a adoção de uma agenda ESG, sem comprometer os interesses nacionais e orientada para o desenvolvimento do Brasil – geração de emprego e renda.

XIV. Não alinhamento no sistema internacional contemporâneo

a) Sistema internacional pós-ocidental

A ascensão da China nas últimas décadas, seguida pela reação dos Estados Unidos (EUA), levou muitos analistas a prever a emergência de uma nova Guerra Fria. A invasão da Ucrânia pela Rússia teria precipitado, no entanto, a cisão geopolítica mundial entre o Ocidente e forças antiocidentais.

Embora o conflito militar na Ucrânia seja um evento de significância global, as pessoas e os países em distintas partes do mundo experienciam e interpretam suas consequências de diferentes formas. Nesse contexto, em que pese o eventual apoio das nações do Sul Global à condenação das operações militares russas no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), não houve adesão às sanções ocidentais contra Moscou e tampouco apoio econômico e militar à Ucrânia.

Ao mesmo tempo que a polarização se acentua, baseada em uma fortificação do bloco ocidental (reaproximação dos EUA e Europa no âmbito da Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN) e uma aproximação entre Rússia e China ("amizade sem limites"), também se observa uma postura de neutralidade dos países da periferia global. Se, por um lado, da perspectiva russa e chinesa, está em curso a formação de um mundo pós-ocidental e multipolar, por outro, o Ocidente percebe a disputa geopolítica atual como um conflito entre a moderna democracia liberal e grandes autocracias. É exemplo disso a organização da Cúpula da Democracia pelo presidente Biden, com o fito de agregar "as nações do mundo livre" (recuperando a terminologia da Guerra Fria) e isolar China e Rússia, inclusive por meio da participação de países do Sul Global, como o Brasil e a Índia.

Deve-se levar em conta que o discurso de nova ordem multipolar e pós-ocidental encontra eco com facilidade nos países da Ásia, África e América Latina. De maneira geral, apenas países desenvolvidos aderiram às sanções unilaterais contra a Rússia: EUA, Reino Unido, Canadá, Coreia do Sul, Suíça, Japão, Austrália, Nova Zelândia, Taiwan, Singapura e União Europeia (UE), apesar de divergências entre Estados-Membros quanto à intensidade e quantidade. Em contrapartida, países como África do Sul, Argélia, Brasil, Bangladesh, Etiópia, Índia, Indonésia, México, Paquistão e Turquia (mesmo que seja membro da OTAN) recusaram-se a implementar tais sanções. Nesse quadro, nota-se que a "fenda geopolítica" que caracteriza a ordem global após o início do conflito na Ucrânia não é exclusivamente entre Leste e Oeste, mas também entre Norte e Sul (ou entre países em desenvolvimento e desenvolvidos).

A postura dos países do Sul Global pode ser explicada pela frustração com problemas da ordem liberal que a COVID-19 evidenciou e que o conflito na Ucrânia intensificou, a exemplo da inflação e da crise alimentar. Ademais, tem-se como pano de fundo o passado colonial europeu, a forma de os EUA exercerem poder e influência no mundo, e a intervenção dos EUA no Iraque, em 2003, e da OTAN na Líbia, em 2011, como fatores de desconfiança em relação ao centro de poder do Atlântico Norte. Com efeito, o presidente francês Emmanuel Macron reconheceu, na Conferência de Segurança de Munique sobre temas relacionados à segurança global, em fevereiro de 2023, que o Ocidente perdeu a confiança das nações do Sul Global. Soma-se a isso que uma postura de condenação à Rússia é dificultada, na medida em que o país é *player* importante no mercado energético (petróleo e gás natural) e agro-alimentício (fertilizantes e cereais); a produção agrícola de muitos países, como a do Brasil, depende de fertilizantes russos; e os países em

desenvolvimento podem aproveitar dos descontos na compra de petróleo russo sob sanção ocidental, como a Índia tem feito.

b) Não Alinhamento Ativo (NAA)

Nos trinta anos pós-Guerra Fria, foi comum que os países se deparassem com a seguinte escolha: aliarem-se aos EUA ou ficarem sozinhos. Muitas tentativas de resistência a essa ordem foram respondidas com isolamento, invasões, golpes e sanções. Porém, devido ao surgimento de novos polos de poder, na ordem pós-Ocidental, surge também uma terceira opção: a neutralidade. Neutralidade não significa indiferença, mas, sim, defender de forma contínua e coerente o respeito ao Direito Internacional, solidarizar-se com as vítimas de uma invasão militar e, no contexto específico do conflito na Ucrânia, solidarizar-se com as vítimas das sanções arbitrárias impostas pela OTAN. Dessa forma, os países ocidentais e a aliança Pequim-Moscou podem deixar de esperar que os países em desenvolvimento se juntem a eles incondicionalmente na defesa da minguante ordem pós-Guerra Fria ou na sua superação, respectivamente – podendo esperar, alternativamente, que se juntem na construção de uma nova ordem total ou parcialmente renovada.

Visando à compreensão da diferença de postura entre os países do Sul Global e do bloco ocidental, cabe levar em consideração o conceito de Não Alinhamento Ativo (NAA), criado por Carlos Ominami em 2019, e aprofundado em conjunto com Jorge Heine e Carlos Fortín, em 2020. Os autores, todos chilenos, definem uma política de não alinhamento ativo[61] não apenas como uma posição equidistante entre Washington e Pequim, mas também como uma postura que considera referentes diplomáticos para além dos tradicionais, que reconhece a Ásia como principal polo de crescimento do globo e que nota a existência de várias zonas do mundo fora do radar diplomático tradicional. Dessa forma, os parâmetros, as normas e os recursos nas relações internacionais não provêm apenas dos países do Atlântico Norte, como ocorreu em grande parte do século XX, mas também de novas potências emergentes, lideradas pelos BRICS e por outros países que pautam a agenda política da Ásia e da África. Em grande parte, o trabalho desses autores é também uma tentativa de interpretar a continuidade dos negócios entre os países latino-americanos e a China, em detrimento dos apelos norte-americanos contra a influência de Pequim na região.

Os autores partem de um diagnóstico de crescente e contínua bipolarização do mundo nas décadas recentes, em aparente reedição, do ponto de vista estrutural, das circunstâncias que embalaram a Guerra Fria. Dessa forma, o NAA aproxima-se da postura dos países não alinhados durante a Guerra Fria, porém com algumas atualizações:

1) em lugar de descolonização dos territórios, prioriza-se o debate sobre desenvolvimento e fronteira tecnológica;
2) em vez de política nuclear e corrida às armas, o meio ambiente ocupa o centro da mesa de negociação internacional; e
3) para além das guerras por procuração, resgata-se a centralidade das cadeias globais de suprimento.

A grande diferença entre o Movimento dos Países Não Alinhados (MNA)[62], da Guerra Fria, e o NAA consiste em que, enquanto no século XX o Terceiro Mundo se organizava para manter-se à margem dos conflitos das superpotências, o não alinhamento ativo caracteriza-se por uma postura proativa, ainda que não alinhada. O NAA representa a busca por maior participação na

---

[61] O conceito é originalmente aplicado à América Latina, podendo, contudo, fazer-se o exercício de extrapolá-lo a outros países ou regiões.

[62] Ver seção específica mais adiante no tópico sobre o G15 no capítulo 4.

governança econômica global, o fortalecimento dos organismos regionais, o compromisso com o multilateralismo, a atuação contra a mudança do clima, a redefinição de noções obsoletas de segurança nacional, e ainda o esforço pela equidade de gênero. Outrossim, o NAA não pode ser confundido com neutralismo[63] ou passividade – é, ao contrário. Trata-se de uma política construtiva, ativa e positiva, que tem, como objetivo, a paz coletiva e, como fundamento, a segurança coletiva. Ademais, pode-se considerar o NAA mais atrativo na conjuntura atual do que o MNA foi em seu tempo, dado o grau de integração econômica hodierno, na medida em que tomar lados pode fechar fontes de investimento e cooperação essenciais para os países em desenvolvimento.

Entre as críticas ao não alinhamento, pode-se incluir a contribuição que tal postura implica para o regime de segurança internacional. Embora seja individualmente proveitosa para os países, a não condenação enfática das ações da Rússia ou de outras práticas de agressão internacional isola as lideranças ocidentais na condução da contenção da política externa de Vladimir Putin, mesmo quando muitas nações em desenvolvimento condenam a violação ao Direito Internacional. No campo simbólico, pode significar a aceitação de que grandes potencias têm o direito de transgredir normas internacionais a respeito da integridade territorial de países. Ainda, pode transparecer uma visão contraditória do ponto de vista da segurança desse grupo de países, uma vez que são justamente os Estados menores e militarmente mais fracos aqueles mais prováveis de sofrerem agressões ou outros tipos de violação de direitos pelas superpotências.

Finalmente, é importante notar que, uma vez que a postura não alinhada do Sul Global é um cenário ainda em desenvolvimento, não se pode considerar, de imediato, que tal agrupamento forme um terceiro bloco coeso ou organizado. Além disso, tais países, mesmo juntos, não possuem a mesma influência que os EUA e seu bloco ocidental, de um lado, ou a China e a Rússia, de outro, muito embora coletivamente tenham poder suficiente para ajustar e afetar os planos e interesses das superpotências. Ademais, países como Brasil, Índia e Turquia não se aproximam em razão da defesa de uma ideologia comum supranacional e, frequentemente, demonstram possuir interesses divergentes nos distintos temas da agenda global.

c) Brasil

A política externa que o atual governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva vem levando a cabo condiz com a noção de NAA. Em recente entrevista ao canal de televisão Globo, o presidente recorreu ao antigo lema de política externa “ativa e altiva” para referir-se a não participação do Brasil em uma suposta Guerra Fria. Em complemento, o presidente Lula ressaltou que a China ocupa o papel de principal parceiro comercial do Brasil, ao passo que os EUA ocupam o segundo lugar no pódio, implicando uma postura neutra do Brasil diante da polarização. O presidente defendeu ainda a necessidade de que outros grandes países do Sul Global (Índia, Indonésia, Turquia, México e Argentina) sejam mais ouvidos nos fóruns de segurança e governança do meio ambiente – e que a Europa deva considerar as potencialidades de uma aliança estratégica com a América Latina, em um contexto de mundo voltado para a Ásia.

A postura brasileira de não alinhamento ativo vem tomando corpo a partir de uma série de posições e compromissos admitidos desde o final de 2022. Entre eles, pode-se citar a priorização do entorno regional brasileiro, com a visita do presidente Lula à Argentina como primeiro compromisso internacional, além da reintegração do Brasil à Comunidade dos Estados Latino-

---

[63] Autores ocidentais como Hans J. Morgenthau, George Liska e Lawrence W. Marton preferiram o uso do termo “neutralismo” ou “neutralidade” ao invés de “não alinhamento”.

Americanos e Caribenhos (CELAC) e o pretendido reavivamento da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Também se pode mencionar o esforço para mediação em relação ao conflito da Ucrânia, por meio da sugestão do "Clube da Paz" para levar a estabilidade à Ucrânia, além da consulta com os presidentes da França, por telefone, e da Alemanha, em pessoa, a respeito do tema. Com efeito, em visita do chanceler alemão, Olaf Scholz, ao Brasil, o presidente Lula afirmou que não enviará munição para a Ucrânia, apesar de reconhecer que a Rússia "cometeu um erro" ao invadir o país vizinho[64]. Outras medidas que podem ser relacionadas ao NAA são as visitas presidenciais a Joe Biden e a Xi Jinping no intervalo de dois meses, os planos para a proteção da democracia brasileira e para o combate às *fake news* e a renovação dos compromissos ambientais brasileiros anunciada em Sharm El-Sheik, na 27ª Conferência das Partes (COP27, na sigla em inglês), no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês).

Em artigo para o jornal O Estado de São Paulo, o ministro das Relações Exteriores, Mauro Vieira, reforçou a condenação inequívoca à violação de normas internacionais pela Rússia. Ademais, justificou o esforço brasileiro em criar mecanismos viáveis para a negociação da estabilização na Ucrânia com base na ideia de que avanços pequenos e pontuais podem ser decisivos para que se atinjam maiores conquistas em prol da paz. Vieira apontou que o País já esteve presente em mais de 40 reuniões com chanceleres, dirigentes de organismos internacionais e chefes de Estado e de Governo, ao passo que o presidente Lula já se reuniu diretamente com quinze mandatários, visando ao debate das proposições brasileiras perante o conflito. Ressaltou ainda que a posição brasileira foi bem compreendida nessas ocasiões e até bem aceita – ainda que haja pessimismo quanto ao fim do conflito de forma mais imediata. Segundo o ministro, no âmbito da AGNU, a primeira vez que uma resolução utilizou o termo "cessar hostilidades" ocorreu devido a sugestão brasileira nos debates que a precederam.

No que concerne mais especificamente ao conflito na Ucrânia, a ideia de um "Clube da Paz" e o papel do Brasil como mediador – ou, ao menos, como proponente de um fórum para negociação da paz – vêm ganhando especial atenção. Em artigo de maio de 2023, para a *Foreign Policy*, Jorge Heine (um dos criadores do conceito de NAA) e Thiago Rodrigues[65] apontam o Brasil como candidato ideal para a mediação do conflito. Em seu argumento, encontra-se a articulação recente das autoridades da política externa do Brasil com lideranças envolvidas diretamente na situação, como a conversa do próprio presidente Lula com o presidente da Ucrânia, Volodymyr Zelensky, a ida Celso Amorim[66] à Rússia, quando pôde conversar com o presidente Vladimir Putin e a visita do ministro de Relações Exteriores da Rússia, Sergey Lavrov, ao Brasil. Os autores também mencionam a votação da delegação brasileira, na AGNU e no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), respectivamente, ora a favor da retirada de tropas russas do território ucraniano, ora apoiando a proposta russa de investigação do ataque às tubulações do Nord Stream 1 e 2 – postura que fazem questão de afirmar que não reflete uma indecisão em política externa, mas, sim, uma ação conforme os princípios do NAA.

Mais além das ações do atual governo, o artigo dá destaque ao papel da diplomacia brasileira no cenário internacional de forma mais ampla. Os autores argumentam a favor da atuação brasileira na questão do conflito na Ucrânia, com base na ideia de que o Brasil é uma nação capaz de estabelecer contatos entre países tanto do Norte como do Sul globais, assim como tanto do

---

[64] Destaca-se que, como possível retaliação alemã, foi vetada a exportação de 28 blindados (com componentes alemães) fabricados no Brasil para as Filipinas.

[65] Professor de Estudos de Segurança na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

[66] Assessor-chefe da Assessoria Especial da Presidência da República.

Ocidente quanto do Oriente. Nesse contexto, a capacidade da diplomacia brasileira de criar coalizões coloca o País em posição privilegiada para fomentar a paz na Ucrânia. No entanto, as proposituras brasileiras também vêm sofrendo críticas de seus interlocutores. Entre as críticas mais brandas, cita-se a caracterização da proposta brasileira como ingênua. Já entre as mais rígidas, está uma possível classificação do discurso brasileiro como uma reprodução da propaganda política da Rússia e da China.

Destaca-se que a política do atual governo não diverge diretamente da postura da presidência de Jair Bolsonaro em relação ao conflito na Ucrânia. Apesar da visita do então presidente brasileiro à Rússia poucos dias antes do conflito estourar, o mandatário declarou de forma incisiva que o Brasil não tomaria lados no conflito. Ademais, a gestão anterior tampouco tomou parte nas sanções contra Moscou, no envio de material bélico à Ucrânia e, em paralelo, manteve canal de diálogo aberto com a Rússia, sobretudo para negociar a manutenção do fornecimento de fertilizantes e outros insumos para o agronegócio brasileiro.

d) América Latina: México e Argentina

Em conformidade com a noção de NAA, a América Latina se destaca pelo seu comprometimento com a neutralidade. Líderes como o presidente do México, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), e o ministro das Relações Exteriores da Argentina, Santiago Cafiero, já deram declarações prezando a neutralidade, a não adesão cega às sanções do Ocidente e a necessidade de encontrar outro mecanismo para paz e harmonia entre as nações diante do conflito na Ucrânia. Em outubro de 2020, o chefe de Gabinete da chancelaria argentina, Guillermo Justo Chaves, declarou que a atual administração defende os interesses do país, reconhecendo as parcerias e alianças que o país mantinha tanto com os EUA quanto com a China, mencionando explicitamente que isso significava uma clara defesa também do “não alinhamento ativo”. Para Dawisson Belém Lopes[67], a posição histórica da América Latina como um todo é a defesa do pacifismo, das normas internacionais e da negociação. Contudo, para o pesquisador, o NAA pode significar tomar um lado na disputa – o da Ucrânia, por exemplo – se esse lado significar a defesa desses princípios. De todas as formas, pelos preceitos do NAA, tal posição seria uma decisão maturada e avaliada, e não um alinhamento incondicional e predefinido.

Em setembro de 2022, o México propôs uma trégua de cinco anos das guerras ao redor do mundo, incluindo, em particular, o conflito entre Rússia e Ucrânia, “para que os governos se ocupem em atender as necessidades das pessoas”. Historicamente, o país apresenta uma postura diplomática de respeito a autonomia dos diferentes governos nacionais, sem imposição de sanções unilaterais, diante de conflitos armados. No que tange à questão ucraniana, o país reprovou a “invasão da Ucrânia”, inclusive votando favoravelmente a esta condenação na AGNU.

Em relação à proposta de AMLO, o mandatário solicitou ajuda em especial à Índia, ao secretário-geral das Nações Unidas (SGNU) e ao Papa Francisco para que se chegasse a um cessar-fogo na Europa, propondo também a formação de um comitê de mediação composto por estas lideranças. De acordo com a proposta, estariam suspensos todos os testes nucleares, intervenções e conflitos internos, visando à consecução da paz, já que a comunidade internacional teria falhado em evitar a guerra.

Destaca-se que esta proposta tem origem na crítica do presidente mexicano ao formalismo e à paralisia da Organização das Nações Unidas (ONU) diante do conflito. A proposta, entretanto,

[67] Dawison Belém Lopes é pesquisador sênior do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) e diretor-adjunto de Relações Internacionais da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

foi mal recebida pelas lideranças ucranianas: o assessor da Presidência, Mikhailo Podoliak, declarou que figuras como a de AMLO se utilizam da guerra como forma de aumentar a própria visibilidade pública. Ademais, criticou a proposta, alegando que a moratória do conflito deixaria milhões de pessoas vivendo sob ocupação russa, dando a oportunidade a Moscou de se reorganizar militarmente.

Lideranças ocidentais tampouco manifestaram contentamento com os posicionamentos mexicanos. As críticas acentuaram-se sobretudo após a formação de um "Grupo de Amizade México-Rússia" na Câmara dos Deputados do país, cuja cerimônia de abertura contou com a presença de AMLO e do embaixador russo. Soma-se a esta tensão a declaração do chefe do Comando Norte dos EUA, o general Glen van Herck, afirmando que a Rússia tem no México o maior número de espiões da Agência de Espionagem Militar Russa (GRU, na sigla em russo) com alvo nos EUA.

A tensão com o bloco ocidental produz uma situação delicada para o país latino-americano, devido à sua relação de proximidade com os EUA, sobretudo em cenário de crescente influência chinesa no México e na região. Historicamente, a proximidade com Washington foi um fator de afastamento entre Cidade do México e Pequim. Contudo, em anos recentes, a China enviou equipamentos médicos e vacinas ao país durante a pandemia de COVID-19 e envolveu-se em alguns dos projetos mais emblemáticos de AMLO, como no setor ferroviário e nos investimentos do setor petroleiro. Nesse quadro, a presença chinesa pode servir de contraponto a serviço das autoridades mexicanas nas negociações com Washington em tradicionais setores de cooperação, como a segurança pública, e no âmbito do Acordo EUA-México-Canadá (USMCA, na sigla em inglês), que substituiu o Tratado Norte Americano de Livre Comércio (NAFTA, na sigla em inglês). Do ponto de vista chinês, os investimentos no México podem caracterizar-se como uma política de *nearshoring* em relação aos EUA, evitando restrições devido a sanções econômicas e prolongando laços econômicos com o país norte-americano, mesmo diante de crescente tendência ao *decoupling*.

Na Argentina, o posicionamento da Casa Rosada sob Fernández foi similar. O governo argentino evitou o uso de expressões como "invasão" e "ataque" para referir-se ao conflito na Ucrânia. De acordo com a consultoria Synopsis, se, por um lado, a presidência de Alberto Fernández se recusou de início a repudiar a decisão russa de operar militarmente na Ucrânia, por outro, a pesquisa de opinião pública levada a cabo pela consultoria apontou a preferência da população pelo alinhamento às potências ocidentais. Para a representação ucraniana na Argentina, essa postura mais neutra de Buenos Aires contribuiu, na prática, para encobrir o "agressor" (Rússia). Em resposta às críticas, o chanceler Cafiero apontou que o país condenava as ações da Rússia, porém o fazia nos âmbitos corretos, isto é, nos fóruns multilaterais da ONU, dado que o país não considerava as sanções um mecanismo apropriado para gerar a paz.

A política exterior de não alinhamento da Argentina tornou-se mais delicada diante da situação econômica que o país enfrenta. Em janeiro de 2023, autoridades governamentais criticaram, por exemplo, o Fundo Monetário Internacional (FMI), alegando que a instituição não está comprometida com a promessa de revisar os custos da guerra na Ucrânia para o país sul-americano – questão relevante, dada a renegociação do crédito com o FMI que a Argentina havia contraído na gestão do presidente Mauricio Macri, em 2018.

A chegada ao poder de Javier Milei e suas primeiras decisões e ações em matéria de política externa indicam que a busca por um não alinhamento ativo por Buenos Aires teria chegado ao fim.

e) Índia

Tradicionalmente, a Índia mantém uma política de neutralidade – ou de não alinhamento. O primeiro primeiro-ministro do país, Pandit Nehru, considerado o pai do não alinhamento indiano, defendia uma inserção internacional da Índia em posição de liderança e aberta à cooperação para a consecução da paz mundial. Nessa linha de ação, Nehru foi um dos formadores do bloco dos países não alinhados e presença de destaque na Conferência de Bandung de 1955. Junto do então presidente iugoslavo, Josip Tito, os mandatários definiram o não alinhamento aproximando-o da construção de uma paz coletiva, em oposição ao neutralismo e à passividade.

Esta concepção de não alinhamento é elemento tradicional da política externa indiana, presente, inclusive, até os dias contemporâneos. A posição indiana a respeito da atual bipolarização do sistema internacional pode ser sumarizada pela declaração do ministro das Relações Exteriores, Subrahmanyam Jaishankar: "A Europa deve se livrar da mentalidade de que os problemas da Europa são os problemas do mundo, mas que os problemas do mundo não são os problemas da Europa." Ressalta-se que a posição indiana não se caracteriza como antiocidental, e tampouco como pró-Rússia. Dessa forma, a Índia está pouco interessada nos apelos ao isolamento russo e defende o direito de aproximar-se de todo e qualquer país. De acordo com o primeiro-ministro indiano, Narendra Modi, em vez de guerra e rivalidade, a Índia está mais preocupada com os grandes desafios enfrentados pela humanidade, como mudança do clima, terrorismo e pandemias. Condizente a isso, em pesquisa de opinião pública recente da *Europe's Stories*[68], a maioria dos indianos vê tanto os EUA e a Europa quanto a Rússia como aliados, embora tenda a considerar a China como adversária ou rival.

A Rússia tenderá a permanecer como fator incontornável na política externa devido a laços históricos entre os dois países, inclusive por meio de cooperação técnica em épocas de crise e fome, como nos anos 1950 e 1960[69]. O país é ainda o maior fornecedor de armas para a Índia e vem tornando-se, cada vez mais, um fornecedor estratégico de petróleo para as refinarias indianas. A cooperação militar entre os dois países remonta ainda à época da guerra entre Índia e Paquistão, de 1971, na qual a União Soviética (URSS) proveu colaboração tática ao lado indiano. Outrossim, Nova Delhi também tem interesse de que se mantenha certa distância entre a Rússia e a China, e entende que colaborar com um maior isolamento russo aprofundaria as relações russo-chinesas.

Essa aproximação com a Rússia não significa, no entanto, distanciamento dos EUA necessariamente. Os EUA têm demonstrado um apoio fundamental para o fortalecimento da Índia. Ao longo das últimas décadas, várias administrações dos EUA priorizaram o relacionamento com a Índia, ainda que, por parte de Nova Delhi, tenha existido certa hesitação. Os norte-americanos tornaram-se o maior parceiro comercial da Índia (US$ 128,55 bilhões em fluxo de comércio) em 2023, superando a China. Os dois países têm uma parceria em semicondutores e nanotecnologia e estão empenhados em desenvolver ferramentas para pesquisa e viagens espaciais, reconhecimento de voz e tradução digital. Em maio de 2022, Modi e Biden anunciaram a criação da Iniciativa EUA-Índia em Tecnologia Crítica e Emergente para fortalecer a comunicação quântica, construir um ecossistema de semicondutores, explorar oportunidades espaciais e colaborar em computação de alta performance. Em 2023, os dois governos concordaram com um Mapa do Caminho em Cooperação Industrial para produção de motores a jato, sistemas de munição, segurança marítima e sistemas de reconhecimento.

[68] Estudo *United West, divided from the rest: global public opinion one year into Russia's war on Ukraine*, de autoria de Timothy Garton Ash, Ivan Krastev e Mark Leonard.
[69] Na época, a Rússia ainda como parte da URSS.

Parte dessa colaboração com os EUA é vista como resultado do compartilhamento de valores democráticos, do aproveitamento de oportunidades econômicas e de cálculos geopolíticos. Devido às rusgas no Himalaia com a China, que tem avançado sobre território indiano, a contenção de Pequim por Nova Delhi passa por Washington. EUA e Índia têm intercambiado inteligência e participado de exercícios militares de alta altitude nas proximidades da fronteira indiana. A parceria em segurança consolida-se na participação no Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD), cujas cúpulas a Índia tem apoiado, assim como as reuniões de defesa e os exercícios militares no Indo-Pacífico. O QUAD tem-se expandido para iniciativas em cibersegurança, resposta a desastres e desenvolvimento em infraestrutura. A contribuição indiana ao QUAD passa por sua posição geográfica, sua inteligência sobre as atividades chinesas na região e sua cobertura naval. O comércio indiano também contribui para conter os interesses comerciais chineses na África e no Índico.

Destaca-se, entretanto, que, embora ambas as nações expressem compromisso com uma parceria, os anos recentes têm visto um potencial não realizado. Mesmo diante da retórica sobre os laços democráticos, a Índia, desde os tempos de Gandhi até os dias de Modi, tem frustrado as esperanças americanas ao adotar uma postura não alinhada durante a Guerra Fria, estreitar laços com a Rússia e manter uma política externa independente. Isso reflete, em certa medida, preocupações da Índia em relação aos EUA, cujas raízes encontram-se em percepções históricas, especialmente relacionadas à aliança norte-americana com o Paquistão durante a Guerra Fria e aos "lucros" obtidos com a manutenção do não alinhamento. Nirupama Rao identifica algumas vantagens que permitem, atualmente, uma maior projeção indiana: o nacionalismo de Modi, a contínua expansão econômica nos últimos trinta anos e a população jovem. Graças a isso, a Índia tornou-se um polo independente de poder e uma liderança no mundo em desenvolvimento, estabelecendo um conjunto de prioridades distintas das do Ocidente. Como os demais países em desenvolvimento, busca uma globalização que não acentue a crise climática ou de endividamento, tampouco que concentre ainda mais as cadeias globais. A reforma das instituições internacionais também é fundamental para Nova Delhi. Como parte da aproximação com países em desenvolvimento, a Índia expandiu suas linhas de crédito e suas atividades de cooperação técnica e de ajuda humanitária a países do Sul Global. Os maiores beneficiários são Bangladesh, Butão, Maldivas, Nepal e Sri Lanka, em linha com a *Neighbourhood First Policy*. Países africanos, por sua vez, receberam nos últimos anos mais de US$ 12 bilhões em empréstimos e linhas de crédito.

A postura indiana não se mantém isenta de críticas do Ocidente. Os países da Europa e os EUA chamam atenção para a alegada tendência pró-russa da neutralidade indiana. O presidente dos EUA, Joe Biden, já classificou a política do país como "*somewhat shaky*" ("em algum grau vacilante", em tradução livre). No entanto, não se espera a aplicação de sanções contra a Índia devido à sua importância estratégica para os EUA, sobretudo na formação do QUAD, de contenção à China. O país ainda vem sofrendo críticas pelo retrocesso democrático, pelos conflitos fronteiriços no Himalaia, e pela instabilidade interna associada ao crescimento do nacionalismo hindu, fatores que dificultam a cooperação internacional promovida por Nova Delhi. Para o governo indiano, essas críticas são hipócritas, pois o Ocidente frequentemente fecha acordos com autocracias para promover seus interesses. O país, ao contrário do Ocidente, não se considera o farol moral do planeta.

Outra forma de crítica ao não alinhamento indiano (ou ao menos de reinterpretação dessa postura) é a classificação de sua política externa como "multialinhamento" ou "alinhamento com todos". O multialinhamento e o não alinhamento possuem aspectos similares, mas são definidos por estratégias diferentes de atuação no cenário internacional. No caso indiano, o não alinhamento

tem por objetivo garantir ao país uma certa influência nas relações internacionais, com base em seu peso militar e econômico. Já o multialinhamento caracteriza-se pelo proveito dessas capacidades militares e econômicas, para que o país possa influenciar as relações internacionais globais na mesma medida que uma superpotência convencional. Enquanto, no não alinhamento, inclusive no NAA, a Índia tenderia a não participar de coalizões militares, garantindo uma equidistância dos dois grandes polos de poder, como os EUA e a China – mantendo-se como ator internacional importante, porém à margem da bipolarização vigente –, no multialinhamento, o país mobiliza seus recursos para influenciar ativamente diversas questões de segurança, economia e cooperação, além de assegurar que seja o mais independente possível, militar, política ou economicamente, desses centros. Portanto, ao contrário do não alinhamento, no multialinhamento o país participa em múltiplas organizações, mesmo com algum aspecto militar, como QUAD ou a Organização para a Cooperação de Xangai (OCX), formadas por arranjos políticos da própria bipolarização, sem que se tome um lado.

A estratégia do multialinhamento indiano define-se por três elementos principais:

1) participação em uma série de (novas) instituições multilaterais e fóruns – das quais os BRICS é um dos maiores exemplos – visando ao diálogo regular com superpotências e potências regionais;
2) a busca por parcerias formais e informais com múltiplos Estados em múltiplas áreas de atuação, com o fito de assegurar acesso a mercados, investimentos, inteligência, tecnologia e armamento; e
3) *hedging* normativo[70], o qual permite a Índia evitar conflitos desnecessários com grandes potências, apresentando-se como um *swing State* aberto à persuasão e indução de comportamento.

Juntas, essas estratégias são utilizadas com os seguintes quatro objetivos:

1) levar a cabo o desenvolvimento econômico e social da Índia;
2) aumentar a segurança do país, em relação às ameaças internas e externas;
3) elevar o *status* internacional indiano e desenvolver seu papel de liderança nas relações internacionais; e
4) promover os valores políticos e sociais indianos para além das fronteiras do país.

A literatura também cita, entre os grandes objetivos indianos, a cooperação e a formação mútua de confiança com os países vizinhos, sobretudo para diminuir tensões e desconfiança nos países fronteiriços menores.

Entre os exemplos marcantes do multialinhamento durante o governo de Modi, pode-se citar: a recepção ao presidente dos EUA no Dia da República em 2015; a adesão à OCX, liderada pela Rússia e pela China; o lançamento da Visão Estratégica Conjunta Índia-EUA para a Ásia-Pacífico e Oceano Índico, de 2015; a adesão, como membro fundador, ao Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII) da China; a assinatura e o anúncio de grandes acordos de compra de armas com a França e a Rússia; e a conclusão de empréstimos significativos e acordos de investimento com a China e o Japão. Ademais, o país manteve duas estratégias diplomáticas concomitantes: por um lado, a *Look East* e sua sucessora, a *Act East*, e, de outro lado, a estratégia de *Link West*, com especial atenção ao Oriente Médio.

Uma das explicações para o não alinhamento (ou multialinhamento) indiano é seu interesse em evitar que a Rússia fique totalmente dependente da China, por se tratar de um país aliado importante comercialmente, ao mesmo tempo que necessita da ajuda dos EUA para contrabalancear a China. No contexto da invasão da Rússia na Ucrânia, a Índia recusou-se a

[70] Evitar comprometer-se exclusivamente com princípios e normas de um ou outro lado.

condenar a ação russa, impulsionada por interesses econômicos e geopolíticos. Desde o início do conflito, as importações de petróleo cru russo subiram rapidamente, com a Índia importando aproximadamente dois milhões de barris por dia, quase metade do que a Rússia exporta pela via marítima. Além dos interesses econômicos, esperanças de que a Rússia serviria como contrapeso à China também tiveram peso na neutralidade indiana no conflito.

Por um lado, enquanto o conflito na Ucrânia se prolonga, a Rússia torna-se mais dependente da China, dificultando um balanceamento russo-indiano e aumentando a pressão dos EUA pelo fim da neutralidade. Por outro, Pequim está ficando mais beligerante e pode decidir não mais cooperar com a Índia se esta ampliar seus laços com os EUA. A China também poderá pressionar a situação no Himalaia, o que forçaria retaliações indianas.

Apesar da recusa da Índia em condenar inequivocamente a invasão da Rússia na Ucrânia, sua posição internacional não foi prejudicada. Pelo contrário, interlocutores ocidentais estão convencidos de que a combinação da situação da Rússia na Ucrânia e das tensões na fronteira sino-indiana torna o momento propício para reduzir a dependência indiana de armas russas e consolidar uma postura anti-China.

Sumit Ganguly e Dinsha Mistree afirmam que as opções de equilíbrio externo da Índia são limitadas e que seu compromisso com a neutralidade não é mais viável diante dos avanços políticos e econômicos da China. Ao buscar acordos com adversários dos EUA, como a Rússia, e limitar o envolvimento com Washington, a Índia compromete sua autonomia estratégica de longo prazo. Isto é, sem um parceiro externo confiável, a Índia permanece exposta à influência de Pequim, vista como uma ameaça existencial à autonomia estratégica da Índia nos países vizinhos e ao longo da fronteira disputada, levando a tensões contínuas. Nesse sentido, Ganguly e Mistree defendem que os EUA, interessados em conter a China, são a única potência global capaz de desempenhar um papel significativo em apoiar os interesses de segurança da Índia. Na visão de tais estudiosos, uma parceria mais próxima com Washington traria o fortalecimento da base industrial de defesa, acesso a tecnologias sofisticadas e redução gradual da dependência da Rússia, um fornecedor de armas cada vez menos confiável. Assim, a formação de laços mais estreitos na defesa e segurança com os EUA ajudaria a Índia a enfrentar a ameaça da China. A parceria também poderia ter efeitos significativos em outras áreas, por exemplo, uma Índia segura, estável e confiante se tornaria um destino mais atraente para investimentos americanos, tornando-se importante centro de fabricação de diversos componentes em cadeias globais de valor. Os EUA, por sua vez, poderiam contar com a Índia como um bastião contra a crescente assertividade da China em toda a Ásia.

A Índia deve ainda enfrentar seus gargalos e manter sua taxa de crescimento, que está sob o risco de redução das exportações ou da demanda dos consumidores. O país também está sob ameaça da mudança do clima, que poderia degradar a segurança alimentar interna. Outro risco é a retomada do conflito com o Paquistão, o que desviaria recursos da fronteira com a China. O retrocesso democrático também poderá afetar as relações com os EUA e com outros países ocidentais, mesmo que os indianos aleguem ter pouca paciência para receberem “lições de moral” do Ocidente sobre democracia. Desde a época de Nehru, a política externa autointeressada tem resultado em muitas parcerias e poucos inimigos. Mais recentemente, entretanto, questões internas, como conflitos étnico-religiosos e o crescente autoritarismo, têm ampliado a atenção para a capacidade do país de manter sua crescente importância internacional. O desafio da contenção da China também tem se mostrado um fator determinante na continuidade de uma postura não alinhada. Ainda assim, o discurso oficial permanece sendo o da neutralidade e não alinhamento como o caminho para alcançar os interesses nacionais.

f) Turquia

A posição da Turquia baseia-se fortemente no proveito de sua posição geográfica estratégica. Nesse sentido, o país utiliza-se da possível contradição de permanecer oficialmente na OTAN, levando a cabo, ao mesmo tempo, uma política externa, por vezes, de proximidade em relação à Rússia. Estando na Europa e perto do conflito na Ucrânia, o objetivo turco é mostrar-se um *player* indispensável no cenário político europeu, sendo, ao mesmo tempo, um fornecedor crucial de armamentos para a Ucrânia e um dos parceiros comerciais mais confiáveis da Rússia – com efeito, houve um aumento de 45% nas exportações turcas para a Rússia, em 2022 em relação a 2021. Na referida pesquisa de opinião pública da *Europe's Stories*, os turcos se veem como aliados de todos os principais países do cenário geopolítico global, embora muitos chineses e indianos os vejam como adversários.

No que tange ao comércio de gás natural, a Turquia desponta como possibilidade de contornar as restrições ao fornecimento do combustível para a Europa devido às sanções ocidentais. Em outubro de 2022, Putin apresentou a proposta de transformar a Turquia em um centro de distribuição de hidrocarbonetos para a Europa, como alternativa à entrega de gás via o Nord Stream. A proposta, que foi reforçada em janeiro de 2023, visa a viabilizar a exportação através do gasoduto Turk Stream, que corre sob o mar Negro. As tratativas dos dois países nesse setor estão relativamente avançadas, na medida em que, desde agosto de 2022, a Turquia paga parte do gás importado da Rússia em rublos, mas a ideia de transformar a Turquia em um *hub* de triangulação do gás russo à Europa ainda não se concretizou.

Outra forma de atuação da Turquia diante do conflito na Ucrânia, coincidente com a postura de NAA, é a sua posição como fiadora da Iniciativa do Mar Negro de Comércio de Grãos, acordo que permitiu a retomada das exportações de cereais ucranianos, bloqueados nos portos do mar Negro, devido aos combates. Ademais, o país já se voluntariou em diversas ocasiões para participar das negociações em prol do fim das hostilidades.

g) África

A África também ecoa a posição do não alinhamento. O continente não conta com grandes potências mundiais em seu território e não está tão próxima geograficamente desse tipo de polo de poder como, na Ásia, os países da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) estão da China, por exemplo. Dessa forma, o cálculo estratégico da maioria dos Estados africanos tem sido o fortalecimento da integração regional, com cooperação do sistema da ONU, e o distanciamento da região de controvérsias globais, como forma de atrair comércio e investimento. Pierre Sané, presidente do *Imagine Africa Institute* e ex-secretário-geral da Anistia Internacional, por exemplo, denúncia o recrutamento de mercenários pela embaixada ucraniana em Senegal e demanda que a guerra não seja trazida às costas africanas.

É possível que tal cálculo estratégico explique, para uma porção significativa de nações africanas, a manutenção de laços comerciais com a China e a Rússia, assim como embase a não condenação veemente da invasão russa na Ucrânia, inclusive com reflexos nas votações de resoluções contrárias aos interesses russos na AGNU e no CSNU. Justifica-se a postura de neutralidade com base nos elementos da ordem internacional atual que permitiram a histórica exploração do continente, como o uso da violência contra povos africanos, o desprezo por iniciativas locais de manutenção da paz e a falta de atenção dada às demandas de reforma dos sistemas multilaterais vindas do continente. Assim, a despeito da crítica proveniente de lideranças

europeias, no sentido de que a neutralidade significaria uma traição dos países africanos à defesa de uma ordem internacional baseada em regras, não haveria, entre as lideranças africanas, interesse em manter esta ordem internacional no estado em que se encontra, mas, sim, em reformá-la.

Dessa forma, a visão africana de uma ordem internacional ideal baseia-se no princípio da igualdade e na necessidade de se levar a cabo reparações históricas. Ademais, as demonstrações de solidariedade africana, a não retaliação imediata contra os antigos colonizadores do continente e o histórico de reconciliação entre povos em guerra são parte daquilo que o continente como um todo tem a ensinar à comunidade global em termos de relações internacionais. Nesse quadro, o histórico de busca pela paz posiciona os países do continente em uma condição moralmente favorável para reivindicar uma transformação da ordem global, condizente com as experiências históricas africanas de busca por autodeterminação, justiça e reconciliação, além de tornar menos adequada a defesa intransigente das instituições multilaterais, sobretudo o CSNU, e das normas internacionais, em geral, conforme atualmente se configuram.

Apesar da postura não alinhada que predomina no continente, a influência chinesa e russa vem crescendo nos últimos anos. Maior parceira econômica do continente africano, a China intensifica sua influência política por meio de investimentos externos diretos, ajuda financeira, projetos de infraestrutura, compra de terras e perdão de dívidas. O objetivo de Pequim com essa investida na África é assegurar o fornecimento de matérias-primas das quais a China não é autossuficiente (petróleo, minerais e grãos), o que indiretamente influencia a visão dos países africanos sobre a aliança com o gigante asiático. Nesse aspecto, os discursos da cooperação Sul-Sul, da não intervenção em assuntos internos dos países e da solidariedade anticolonial aumentam o poder de atração dos investimentos chineses na perspectiva dos países da região. Ademais, só na África Subsaariana, 43 países aderiram à Iniciativa do Cinturão e da Rota (BRI, na sigla em inglês) da China.

No que tange às relações com a Rússia, tem destaque a atuação do Grupo Wagner, grupo de mercenários intimamente relacionado com o governo de Moscou. A atuação dessa instituição paramilitar é notável na Ucrânia, na República Centro-Africana (RCA), na Líbia, no Mali e, recentemente, no Burkina Faso, sendo possível ainda que atuem no Cameroun, no Sudão e na República Democrática do Congo (RDC). Os países afetados pela insurgência de movimentos rebeldes ou separatistas veem Moscou como uma alternativa perante o afastamento da França da região, como nos casos do Mali e do Burkina Faso.

Segundo o analista Julian Rademeyer[71], o Grupo Wagner evoluiu, ao longo do tempo, dos serviços militares privados para uma rede de relações e negócios com empresas em vários países africanos, operando em uma zona cinzenta entre atividades mais ou menos ilegais. Especula-se que o grupo leve a cabo operações econômicas nos mercados de madeira, ouro, açúcar e álcool no continente. Em que pese a retirada de pessoal do Grupo Wagner da África para participar nas batalhas na Ucrânia, a atuação dessa instituição continua exercendo forte influência sobre os governos locais, o que pode estar diretamente relacionado ao não alinhamento de muitos países africanos e, em alguns casos, como o de Mali e Eritreia, ao voto contrário à condenação da agressão russa na AGNU.

h) África do Sul

Destaca-se o caso da África do Sul, devido à crítica de países ocidentais centrada na postura do país em relação ao conflito na Ucrânia. De forma geral, o país adota uma política exterior

[71] Julian Rademeyer trabalha na rede Iniciativa Global contra o Crime Organizado Transnacional.

voltada para a neutralidade, condenando violações do Direito Internacional e agressões militares entre países, inclusive, inicialmente, a Rússia. No entanto, a África do Sul vem abrandando significativamente a condenação da agressão à Ucrânia. Além disso, vem abstendo-se, na AGNU, das resoluções que condenavam a invasão russa, sob a justificativa de que clamava as duas partes do conflito à negociação. O país também justifica sua posição com base na concepção de que o conflito não é propriamente uma guerra entre a Rússia e a Ucrânia, mas, sim, uma guerra por procuração entre a OTAN e Moscou. Em resumo, a posição oficial da África do Sul é a defesa dos princípios da soberania e da integridade territorial, de acordo com os preceitos da Carta da ONU, em paralelo ao reconhecimento de que a Rússia, de fato, violou a lei internacional ao invadir a Ucrânia, mas sem apoiar condenações explícitas a tal agressão.

Outros elementos relevantes da política externa sul-africana – os quais dialogam diretamente com a ideia de NAA – são trazer a Rússia para a mesa de debate, inclusive nas agendas de negociações ofuscadas pelo conflito na Ucrânia, tais quais a questão da mudança do clima, a guerra no Iêmen, questões de energia e de segurança alimentar. Também se destaca, entre as preocupações do país em termos internacionais, a defesa dos espaços multilaterais como fóruns privilegiados de negociação, aliada à necessidade de reforma ou reformulação do CSNU, sobretudo diante da incapacidade do órgão de responder à crise ucraniana. Além disso, a ideia de solidariedade aos países envolvidos em questões de independência e liberação nacional, como o Saara Ocidental e a Palestina, é um fator basilar na ação exterior sul-africana.

Finalmente, cabe destacar a participação da África do Sul nos BRICS. Trata-se do menor país do bloco. Para o país africano, estar presente em um fórum de negociação como este, com gigantes geopolíticos como a Rússia e a China, que compartilham muitas das visões de reforma do sistema multilateral, adiciona outra camada à questão da solidariedade internacional em sua política externa. Destaca-se que a África do Sul realizou, em fevereiro de 2023, exercício militar com a Rússia e a China, na costa sul-africana, na semana em que se registrou um ano de guerra na Ucrânia. Também chamam atenção os históricos laços entre o partido político Congresso Nacional Africano (CNA) e Moscou, na medida em que a URSS apoiou o movimento do CNA contra o *apartheid* com armas e financiamento, além de haver oferecido treinamento militar e formação profissional para alguns membros da CNA. Um teste importante da posição sul-africana em relação à guerra na Ucrânia e suas consequências é a visita do presidente russo Vladimir Putin, em agosto de 2023, na ocasião da XV Cúpula dos BRICS. Ante o mandado de prisão, emitido por crimes de guerra, do Tribunal Penal Internacional (TPI), o país deverá decidir: se executa o pedido de prisão, caso o mandatário russo, de fato, desembarque no país; se o ignorará sob a justificativa de imunidade de chefe de Estado, violando normas internas e internacionais, dado que a África do Sul é Estado-Membro do TPI; ou se encontra uma alternativa, como a participação virtual de Putin no evento e presencial de seu chanceler, Sergey Lavrov.

i) ASEAN

Não há consenso ou coordenação entre os países da ASEAN no que concerne ao conflito na Ucrânia, a despeito de muitos governos do bloco serem exemplos do não alinhamento em termos de política externa. Singapura adotou algumas das sanções ocidentais contra a Rússia, ao passo que a Indonésia apenas condenou a invasão, rejeitando as sanções. Ao mesmo tempo, Myanmar apoiou a operação militar na Rússia, e Laos e Vietnã recusam-se a condenar as ações de Moscou.

Essa diversidade de posições coaduna-se com a diversidade de relações militares que cada país da região leva individualmente a cabo no plano internacional. Singapura e Filipinas possuem laços militares estreitos com os EUA, por exemplo, enquanto Malásia e Singapura desenvolveram parcerias com o Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia[72], e China, Laos, Mianmar e Tailândia realizam operações conjuntas sobre o rio Mekong. Ademais, a diversidade de posições pode estar legada às relações com a China, uma vez que os países da ASEAN tanto temem a hegemonia chinesa na região quanto se aproveitam dessa mesma hegemonia, seja em termos militares, seja no âmbito econômico.

A polarização entre EUA e China toma a forma, na região, de uma disputa por influência. O Sudeste Asiático é palco de uma crescente presença militar chinesa – como atesta o acesso chinês à base naval de Ream no Camboja –, ao mesmo tempo que se levam a cabo diversos projetos de infraestrutura no âmbito da BRI. Do lado norte-americano, o esforço diplomático tem por objetivo evitar que mais países se engajem em projetos econômicos liderados pelos chineses, além de pressionar para que se abandonem o uso de tecnologias provenientes desse país, em diversos setores econômicos, ainda que sejam mais baratos que os fornecidos pelo Ocidente. No aspecto econômico, por um lado, a bipolarização pode ser benéfica aos países da região, a exemplo do Vietnã, que recebeu investimentos dos EUA, antes direcionados à China, devido ao processo de *decoupling* das duas economias[73]. Por outro, teme-se que tal disputa leve a um panorama de reversão dos ganhos econômicos que, de forma geral, o Sudeste Asiático observou desde o fim da Guerra Fria, com a liberalização comercial e a assinatura de tratados de livre comércio.

Nesse quadro, iniciativas de integração regional, tais como a ASEAN, fortalecem a capacidade diplomática dos países da região de resistirem a pressões das duas grandes potências. Considerando-se a lembrança da violência que a polarização da Guerra Fria levou à região, um instrumento de integração como a ASEAN permite aos países do Sudeste Asiático fazer frente à pressão política chinesa, sem que seja automaticamente necessário um esforço de dissuasão em relação a Pequim vindo de Washington, isto é, permite proteger-se de influências externas de forma mais autônoma, por vezes até jogando com a rivalidade entre os dois polos de poder a seu favor.

A característica dos regimes políticos da região também exerce um papel importante nessa dinâmica de poder bipolar. Na medida em que a rivalidade com a China, no campo do discurso das autoridades norte-americanas, se justifica com base na ideia de defesa da democracia, a retórica dos EUA pode não encontrar respaldo entre seus interlocutores locais, dado que a integração entre esse grupo de países gira ao redor da tolerância à pluralidade de ideologias e às diversas formas de governo. Nesse espírito, a pressão de Washington para que “se escolha um lado”, especialmente durante a política de “Indo-Pacífico aberto e livre”, da gestão de Donald Trump, afasta, em vez de aproximar os países da região aos EUA. Já quanto às desvantagens do intenso relacionamento econômico com a China, destaca-se a questão da insustentabilidade das dívidas relativas aos investimentos chineses, que crescem em níveis alarmantes em países como Laos e Indonésia. Somam-se a isso as preocupações com a saúde econômica da China diante das dificuldades a respeito das crises de COVID-19 (política de “COVID zero” e, depois, a flexibilização) e o embate legal e político com os países da região referente ao mar do Sul da China.

Diante desse cenário, a perspectiva de NAA para os países da ASEAN torna-se atrativa, dado que a mera neutralidade ou a inação diante da polarização é uma perda de oportunidade de se obter ganhos estratégicos, tornando-os meros espectadores de uma disputa geopolítica em sua

---

[72] O chamado *Five-Power Defense Agreement*.

[73] A Indonésia também recebeu investimentos dos EUA, inclusive a instalação de algumas empresas como Amazon, Microsoft e Tesla.

própria região. Dessa forma, manter-se neutro significa agir diplomaticamente de forma calculada e planejada. Não obstante, destaca-se que há autores que classificariam a postura conjunta dos países da ASEAN mais como multialinhamento do que não alinhamento.

Apesar da diversidade de posturas em termos de política externa no bloco, os países agiram em conjunto, em 2019, na ocasião da publicação do "Panorama do Indo-Pacífico"[74], por meio da qual explicitamente rejeitaram uma competição regional na lógica de soma-zero por nenhuma potência que fosse. Também visando ao protagonismo e autonomia em sua própria região, os países da ASEAN organizam as Reuniões de Ministros da Defesa (ADMM, na sigla em inglês) no formato ADMM-Plus, que reúne representantes da China, da Rússia e dos EUA, um espaço multilateral em que se privilegia o esforço de cooperação com múltiplos atores.

É também parte de uma estratégia de não alinhamento o engajamento com atores extrarregionais. Em 2022, o Camboja sediou a Cúpula do Leste Asiático de Alto Nível, a Tailândia recebeu o Fórum de Cooperação Econômica da Ásia-Pacífico, e a Indonésia presidiu o G20. Com efeito, na reunião de Bali, do G20, os presidentes Joe Biden e Xi Jinping encontraram-se pessoalmente pela primeira vez desde que o presidente estadunidense assumiu o posto.

j) China diante do conflito entre Rússia e Ucrânia

Da perspectiva chinesa, o conflito na Ucrânia não está desassociado da pressão norte-americana sobre o entorno regional e estratégico de Pequim. Os EUA vêm pressionando a China por meio da instalação de baterias antimísseis na Coreia do Sul, pela leniência em relação ao rearmamento japonês, pelas visitas de alto-nível a Taiwan e, ainda, pelo alegado incentivo à Índia para tensionar as áreas de fronteira sino-indiana. No campo tecnológico, há as sanções em relação às operações da Huawei e ao acesso à tecnologia de produção de *microchips*. Soma-se a tudo isso, a formação do AUKUS e a intensificação das atividades do QUAD.

Nesse contexto, para o pesquisador Marcos Cordeiro Pires[75], uma derrota política e militar da Rússia poderia levar a um aumento da pressão ocidental, sobretudo dos EUA, sobre a China, reposicionando-a como o "alvo da vez". A derrota de Moscou, nessa interpretação, implicaria uma redução da importância da investida estadunidense no Leste Europeu e a reorientação de esforços para o Extremo Oriente. Por outro lado, para o pesquisador, se a Rússia vence a guerra, os estadunidenses tenderiam a acelerar o processo de *decoupling* econômico em relação à China e à Rússia – um cenário provável, porém contrário ao interesse chinês de manter ativos o comércio internacional e as cadeias globais de valor.

Nesse quadro, se a China opta por apoiar explicitamente a Rússia no esforço de guerra, todas as sanções colocadas contra Moscou serão também impostas contra Pequim, prejudicando o cenário econômico-comercial e financeiro do país, que já se encontra relativamente afetado pela desorganização das cadeias globais de valor e pela redução do investimento direto e do nível de crescimento da economia, causados tanto pela pandemia de COVID-19, quanto pelas sanções contra a Rússia. Neste caso, poder-se-ia resultar em uma ruptura total do processo de globalização, danoso à economia chinesa. Dessa forma, a posição chinesa diante do conflito pode ser entendida

[74] Em inglês, "Outlook on the Indo-Pacific".
[75] Marcos Pires é vice-coordenador do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, da Universidade Estadual Paulista (UNESP), da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), e membro do Instituto de Estudos Econômicos Internacionais (IEEI) da UNESP.

como a busca pela manutenção de seus compromissos políticos com a Rússia, sem que isso deixe transparecer que esteja burlando as sanções impostas pelos EUA.

k) Opinião pública

A pesquisa de opinião pública da *Europe's Stories* revela mais detalhes sobre a bipolarização mundial e a postura de países não alinhados. As entrevistas realizadas nos países ocidentais revelam a tendência de percepção de que o bloco ocidental se encontra mais consolidado, vendo-se os europeus e os norte-americanos, mutuamente, com similaridades no que tange às posturas frente a questões globais. A opinião pública desse polo de poder tende a concordar que os países devem ajudar a Ucrânia, mesmo que isso signifique prolongar a guerra; veem a Rússia como adversária; e preveem a formação de uma ordem política bipolar tendo nos polos EUA e China.

Por sua vez, as populações de países como China, Índia e Turquia opõem-se a essas preferencias, dado que desejam um fim rápido à guerra, mesmo que a Ucrânia tenha que ceder territórios. Ademais, as populações da Rússia, da China e da Turquia (e em grande medida da Índia) veem como mais provável um mundo multipolar, embora, entre os indianos, se considere como provável um mundo dominado pelos EUA, e, somente entre os chineses, haja ampla visão de que a China dominará o cenário internacional.

A pesquisa também se debruça sobre a percepção do poderio militar russo. Em países como Índia, Turquia, China e Rússia, a resposta mais frequente considera que a Rússia, com a invasão da Ucrânia, parece mais forte do que se pensava – apesar de a resposta que considera que a Rússia é e sempre foi forte também tenha sido bastante selecionada. Em lugares como EUA, Europa e Reino Unido, ao contrário, as respostas majoritariamente apontam para a percepção de que a Rússia parece mais fraca do que se esperava antes do conflito.

XV. Ordem internacional

a) Conceito de ordem e de ordem internacional para Hedley Bull

Hedley Bull associa o termo “ordem” à ideia de coisas que estão relacionadas entre si de acordo com uma certa estrutura e cuja relação recíproca não é fruto puramente do acaso, mas contém algum princípio discernível. Segundo Bull, “ordem internacional significa um padrão de atividade que sustenta os objetivos elementares ou primários da sociedade dos estados, ou sociedade internacional”, mesmo que em um sistema internacional anárquico.

Bull também diferencia os conceitos de “sistema internacional” (“quando dois ou mais Estados têm suficiente contato entre si, com suficiente impacto recíproco nas suas decisões, de tal forma que se conduzam, pelo menos até certo ponto, como partes de um todo”) e de “sociedade internacional” (“quando um grupo de Estados, conscientes de certos valores e interesses comuns, formam uma sociedade, no sentido de se considerarem ligados, no seu relacionamento, por um conjunto comum de regras, e participam de instituições comuns”).

Ainda para o autor, os objetivos básicos da ordem internacional seriam a preservação do próprio sistema e da sociedade de estados, a manutenção da independência ou da soberania externa dos Estados individuais e a manutenção da paz, além dos objetivos gerais a toda vida social: a limitação da violência que resulte na morte ou em dano corporal, o cumprimento das promessas e a estabilidade da posse mediante a adoção de regras que regulem a propriedade.

Bull fala ainda de “ordem mundial” (“os padrões ou disposições da atividade humana que sustentam os objetivos elementares ou primários da vida social na humanidade considerada em seu conjunto”, com base no reconhecimento de que “a ordem mundial poderia, em princípio, ser alcançada por outras modalidades de organização política universal” que não o sistema de Estados).

b) Ordem internacional liberal contemporânea

A partir da análise da Escola Inglesa, conclui-se que a ordem internacional liberal é um padrão de atividades que emergiu em determinado momento temporal para dar sustentação aos objetivos da sociedade internacional. Muito embora tenha raízes anteriores, pode-se adotar dois diferentes pontos de partida para a atual ordem internacional liberal.

Para John Mearsheimer, uma ordem pode ser considerada internacional se incluir todas as grandes potências existentes. A partir dessa definição, a existência de uma ordem verdadeiramente internacional no pós-Segunda Guerra Mundial pode ser questionada, porque, embora a União Soviética (URSS) – e outros países do bloco soviético – seja fundadora da Organização das Nações unidas (ONU), não se integrará a diversas outras instituições até o fim da Guerra Fria. Por outro lado, as “potências inimigas” e os países recém-independentes durante o processo de descolonização afro-asiáticas vão sendo gradativamente incorporados àquela organização, reforçando-lhe o caráter universal. Mearsheimer considera, contudo, que o pós-Segunda Guerra Mundial originou uma nova ordem internacional realista (o período anterior já seria realista, mas em bases multipolares), limitada em escopo (a ONU seria seu grande exemplo) e marcada pela bipolaridade, em que cada um dos polos liderava ordens circunscritas também realistas. A Guerra Fria seria o ponto de transição para uma ordem internacional liberal.

Mais em linha com John Ikenberry, pode-se, por outro lado, apontar que, desde o pós-Segunda Guerra Mundial, já estaria em consolidação a atual ordem internacional liberal, tendo em

conta que muitos dos princípios que a balizam já estavam ali sendo gestados e já estariam refletidos inclusive na ONU. Essa ordem liberal passaria por diferentes fases de maturação, tendo a Guerra Fria (e talvez o fim do padrão Bretton Woods antes dela) como um dos pontos de mudança.

A ordem internacional do pós-Segunda Guerra Mundial (e do pós-Guerra Fria) está baseada na institucionalização da segurança coletiva (como já ocorrera no fim da Primeira Guerra Mundial, o que, somado ao fato de que o Conselho de Segurança – CSNU – é composto por cinco membros permanentes e potências nucleares, dá algum elemento realista à ordem) e na proscrição da guerra (exceto nos casos de legítima defesa individual ou coletiva ou ação autorizada pelo CSNU). Dão-lhe sustentação um conjunto de valores e de princípios compartilhados pela sociedade internacional associados ao liberalismo, especialmente político, em um primeiro momento (em que se destacam valores e princípios como igualdade soberana e não intervenção, democracia e Estado de direito, promoção e proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, respeito ao Direito Internacional), passando paulatinamente a abarcar o escopo econômico (com a erosão do Estado de bem-estar social e o fortalecimento do neoliberalismo e da promoção do livre comércio em nível multilateral e regional).

O "padrão de atividades" dessa ordem internacional do pós-Segunda Guerra Mundial tem, como algumas de suas características, a proliferação de organizações internacionais, a dominância democrático-liberal atlântica em sua estruturação e as particularidades do cenário de Guerra Fria. Se considerar que a ordem internacional já é liberal desde o fim da Segunda Guerra Mundial, o primeiro momento de transição acontece nos anos 1970, em razão do fim do padrão de Bretton Woods e do que John Ruggie chamou *embedded liberalism* (o liberalismo que conjuga a promoção da abertura de mercados e do livre comércio internacional com a manutenção de estados de bem-estar social domesticamente), que resultará na expansão do liberalismo, em sua perspectiva econômica, também para o interior das unidades do sistema.

A segunda (ou primeira) transição significativa é o fim da Guerra Fria, que promoverá uma "nova ordem mundial", ou uma ordem verdadeiramente internacional (a ordem do "Fim da História" de Fukuyama), que nada mais foi do que a expansão em nível de fato global da ordem liberal (seja internacional, seja a circunscrita na zona de influência da Ocidente) do pós-Segunda Guerra Mundial, por meio da universalização das instituições, de regimes (com a proliferação de novos temas, acompanhada de novas organizações internacionais), do livre comércio e do livre mercado (Consenso de Washington) e da democracia liberal, com base na lógica de promoção da paz sustentada pelos liberais e baseada no tripé institucionalismo liberal, interdependência econômica e paz democrática. Para Mearsheimer, esse movimento de universalização (a exportação dos valores do Estado hegemônico) não poderá perpetuar-se indefinidamente, tendo em conta a efemeridade de ordens que se baseiam em elementos "ideológicos" ("*any ideological international order based on a universalistic ideology, such as liberalism or communism, is destined to have a short life span, mainly because of the domestic and global difficulties that arise when the unipole seeks to remake the world in its own image. Nationalism and balance of power politics work to undermine the requisite social engineering in countries targeted for regime change, while nationalism also creates significant problems on the home front for the sole pole and its ideological allies. (...) An ideological order can also come to an end in a second way. New great powers could emerge, which would undermine unipolarity and lead to either a bipolar or a multipolar system. In that event, the ideological order would be replaced by bounded and international realist orders.*"). Essa debilidade se revela no fracasso da "exportação" do modelo democrático-liberal para algumas regiões do globo, em especial o Oriente Médio ou, em certa medida, a Rússia e a China atuais, e também na emergência de novos polos de poder atualmente.

c) Transformações recentes na ordem internacional liberal

Entre as evidências de que a ordem internacional tem passado por transformações nas últimas duas décadas, destaca-se uma série de episódios que impactam o funcionamento do sistema internacional e atuam como forças centrífugas ao padrão de atividades previamente estabelecido ou aos princípios e valores sustentados pela ordem contemporânea. Entre eles, o que Mearsheimer chamou "hiperglobalização" (a expansão descontrolada da globalização econômica, que teria resultado na perda de empregos, na redução de salários e no aumento da desigualdade de renda, provocando a erosão do apoio popular à ordem liberal); a eclosão da crise financeira global de 2008-2009; o retraimento do internacionalismo pós-Guerra Fria dos Estados Unidos (EUA); o enfraquecimento e a redução em termos quantitativos do número de democracias liberais; o fortalecimento do nacionalismo em detrimento do internacionalismo e do multilateralismo; a emergência de novas dinâmicas de terrorismo e extremismo violento; e os impasses no sistema multilateral de comércio. Como eventos centrífugos específicos, podem ser destacados o Brexit, a política externa norte-americana do governo Trump (retirada de algumas organizações e tratados internacionais, maior protecionismo comercial) ou o fortalecimento de partidos e políticos nacionalistas ou populistas em diferentes países.

De maneira particular, é importante reconhecer, entre as principais transformações da ordem contemporânea, a mudança do eixo geopolítico e geoeconômico global para a Ásia-Pacífico e o fortalecimento em geral de países emergentes, o que reflete na polaridade do sistema. Nesse sentido, destacam-se, quanto ao eixo Ásia-Pacífico, a ascensão (por que não reascensão após o século de humilhações?) da China, o renascimento da Rússia, a posição já tradicional ocupada pelo Japão, o desenvolvimento da Coreia do Sul, a ameaça nuclear da Coreia do Norte, a importância da Índia, o crescimento dos países da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês) e a decisão da administração de Barack Obama de promover um pivô para aquela região. Quanto ao fortalecimento em geral de países emergentes, pode-se mencionar, em termos econômicos, políticos e geopolíticos, a ocupação de mais espaços no sistema internacional por países como Brasil, Turquia e México. Exemplos concretos dessas transformações estruturais estariam nas reformas recentes no sistema internacional, como as quotas no Fundo Monetário Internacional (FMI), e o estabelecimento de uma série de novos agrupamentos ou organizações internacionais, de caráter político, econômico ou de cooperação, centrados em países em desenvolvimento, como é o caso do BRICS ou do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII). Tais transformações, até o momento, não implodiram os valores e princípios que fundamentam a atual ordem internacional, de modo que se costumou classificar o movimento dos países emergentes (ou re-emergentes) de "revisionismo *soft*".

Ainda como parte da análise sobre as transformações pela qual a ordem internacional liberal tem passado nas últimas duas décadas, é imprescindível refletir sobre as transformações na polaridade do sistema, com a consolidação da UE e com a emergência e a re-emergência de potências regionais. Para informações adicionais a respeito, ver a subseção sobre transição de poder na seção sobre "conceito(s) de poder" e a seção a respeito do debate contemporâneo sobre a polaridade no sistema internacional, ambos neste capítulo.

d) Impactos da pandemia de COVID-19 sobre a ordem internacional liberal

A pandemia de COVID-19 impactou de diferentes maneiras a ordem internacional liberal. Em termos econômicos, em primeiro lugar, destaca-se a forte crise econômica provocada em

termos internacionais, embora com efeitos distintos em cada região ou país, sem que se possa identificar padrão parecido com os impactos da crise financeira global de 2008-2009. Tais efeitos distintos estariam relacionados com diversos fatores, como as medidas de resposta à pandemia e o grau de imposição de restrições às circulações, a intensidade dos impactos da pandemia sobre a economia e a sociedade e seu grau de resiliência, o ritmo de crescimento econômico pregresso e o impacto dessincronizado da pandemia nos diversos continentes e em suas economias, afetando inicialmente mais a Ásia e depois espalhando-se pela Europa, América e África. Políticas de recuperação econômica, de maneira geral, buscaram fortalecer o papel do Estado na economia, o que tendeu a provocar inflação e aumento do endividamento público. A crise econômica também tem ampliado o endividamento externo da quase totalidade dos países, muitos dos quais ampliaram seu endividamento junto à China em razão da dependência diante de investimentos chineses realizados nos últimos anos. Estratégias de recuperação igualmente vêm buscando sustentar-se em discursos que conciliem maior resiliência a crises futuras e sustentabilidade ("recuperação verde"). A pandemia tem provocado discussões sobre um eventual movimento de desglobalização ou de reglobalização, em especial pelas preocupações despertadas quanto à dependência externa e a alta integração a cadeias globais de valor. Discute-se, igualmente, o recurso ao *nearshoring* e ao *onshoring*, isto é, reduzir a amplitude geográfica das cadeias de valor ou concentrar novamente todo o processo produtivo em uma única localidade, para evitar que evento disruptivo distante do centro de tomada de decisões afete toda a cadeia, assim como a necessidade de diversificação de origens dos insumos e produtos importados.

Entre outros efeitos econômico-sociais importantes para a ordem internacional, destacam-se: 1) a digitalização de processos e do trabalho aprofunda o *gap* de exclusão digital entre os países e dentro deles; 2) no que tange à segurança alimentar, a pandemia não teve impactos tão negativos como a da crise de alimentos da década passada, mas a eclosão do conflito na Ucrânia tem provocado preços recordes nos alimentos, escassez de fertilizantes e aumento dos níveis de insegurança alimentar; 3) a desaceleração das economias com a pandemia impactou, por sua vez, a demanda e por conseguinte o preço da energia (petróleo), os quais também foram afetados pela recuperação econômica pós-pandemia e, principalmente, pelo conflito na Ucrânia; 4) em termos comerciais, a OMC chegou a prever que, em um cenário pessimista, os fluxos comerciais poderiam reduzir-se em até 32%, mas, na realidade, a queda não foi superior a 6% no primeiro ano de pandemia; 5) a disseminação da prática de restrições às exportações, em especial de produtos e equipamentos médicos, consolidando um "nacionalismo de vacinas", concorreu com fenômenos como a "diplomacia das máscaras" exercida pela China e a "diplomacia das vacinas", pela China, Índia e mais recente pelos EUA; 6) dificuldades na produção e na distribuição de vacinas, remédios e tratamentos provocaram discussão sobre o papel da propriedade intelectual na saúde pública e no provimento de alegados bens públicos globais.

A pandemia teve diversas consequências políticas. A primeira grande discussão em termos políticos que foi feita é a de seus impactos sobre a centralidade do Estado-nação. Analistas divergem sobre o enfraquecimento (sob o argumento de que a crise não respeita fronteiras e de que a melhor resposta possível é por meio de cooperação internacional) ou a reafirmação (a maioria dos países respondeu à crise eminentemente de maneira nacional, inclusive por meio da imposição de restrições à circulação e fechamento de fronteiras) do Estado-nação diante dos desafios provocados pela pandemia. Outra discussão igualmente importante é a da capacidade e da eficácia das respostas de cada Estado em função de variáveis como centralização administrativa (Estados federais, como EUA e Brasil, demonstraram maiores desafios de gestão da crise do que Estados unitários, como Portugal e França) e regime político (democracias e autocracias demonstraram

possuir pontos positivos e negativos no enfrentamento à pandemia). Também podem ser apontados como efeitos políticos de mais curto prazo os reflexos sobre as popularidades de líderes nacionais em função do maior ou menor sucesso de suas respostas à pandemia, a valorização dos governos locais e subnacionais, um novo ciclo de discussão sobre Estado mínimo ou Estado interventor, os efeitos sobre processos eleitorais ocorridos desde 2020, em especial as eleições presidenciais norte-americanas, e a ampliação da vigilância e do monitoramento dos cidadãos *vis-à-vis* os direitos humanos.

De uma perspectiva sistêmica, o grande questionamento que tem sido feito por analistas é qual será o impacto da pandemia sobre a relação entre as grandes potências e se é possível apontar um "vencedor" geopolítico para essa crise. Se, por um lado, há quem defenda que a crise demonstra que estamos mais próximos de um cenário bipolar, em meio a uma nova Guerra Fria, com o fortalecimento relativo da China e a erosão da hegemonia dos EUA, outros indicam que a China também saiu prejudicada em termos de imagem internacional ou de desaceleração de seu crescimento econômico e que a pandemia tem reforçado o multilateralismo (mesmo que se desenvolvendo em cenário virtual) e uma ordem multipolar.

Discussão válida no que diz respeito ao fortalecimento ou não da China compreende os movimentos chineses no seu entorno imediato, como o confronto entre tropas chinesas e indianas em sua fronteira ou a adoção de lei de segurança nacional para Hong Kong, ao mesmo tempo que se pode apontar como reações a tomada de posição mais assertiva dos EUA quanto a práticas chinesas no mar do Sul da China; a tentativa dos EUA de compor uma robusta coalizão internacional que isole a China por meio de um G7 ampliado ou do Quad; os envios de missões de alto nível dos EUA a Taiwan; o fechamento de consulados de um país no outro; reações internacionais, em especial ocidentais, às políticas chinesas para Hong Kong ou para Xinjiang; maior resistência ao 5G chinês e a proibição de aplicativos chineses em diferentes países; a manutenção e o aprofundamento em alguns casos, pelo governo Biden, das principais linhas que vinham sendo adotadas na política estadunidense para a China, com revalorização da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e do G7, realização de Cúpula do Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD), lançamento do *Build Back Better World* (B3W) como contraposição à Iniciativa do Cinturão e da Rota (BRI), entre outros. Por outro lado, a erosão da hegemonia norte-americana também poderia ser apontada, dada a magnitude do impacto econômico e social da COVID-19 sobre o país e a sua incapacidade de prover bens públicos globais em meio à pandemia; poderia, no entanto, ser relativizada, com a ascensão de Joe Biden ao poder, com base na intensificação dos esforços de vacinação interna e externa, de recuperação econômica e de fortalecimento da presença multilateral dos EUA, sob o lema "*America is back*". Destacam-se também a batalha de narrativas entre os EUA e a China sobre a origem do vírus, a dificuldade de tratamento da pandemia no CSNU em razão dos poderes de veto de ambos, os reflexos sobre a atividade das organizações internacionais a exemplo da Organização Mundial de Saúde (OMS), em especial o momento de retirada durante o governo Trump, e a reflexão sobre a existência ou não de um cenário de Armadilha de Kindleberger em razão da capacidade e ao mesmo tempo da deficiência chinesas na provisão de bens públicos globais.

e) Cenários futuros para a ordem internacional

Quanto às transformações do sistema internacional, com a pandemia, a consolidação do eixo geopolítico e geoeconômico hegemônico internacional na Ásia-Pacífico parece ser uma inevitabilidade, bem como é, caso ainda houvesse dúvidas, o fim de um momento unipolar

multidimensional incontestável, muito embora os EUA sigam indiscutivelmente como a maior potência militar do planeta. Quanto aos impactos da pandemia, a opinião majoritária entre os analistas é que, por si só, não é um fator determinante para transformar o sistema, mas pode contribuir para acelerar processos em curso, como reformas de organizações internacionais em favor de maior representatividade e legitimidade.

Se se considerar, como Mearsheimer, que se vive os derradeiros momentos da atual ordem internacional liberal, a qual já vinha em decadência ao menos desde meados da década, em especial por ter-se consolidado em bases ideológicas, é possível argumentar que se espera a emergência de um mundo multipolar (com a Rússia, por exemplo, também como um dos polos, mas também a UE e outros importantes atores resguardadas suas capacidades) com uma ordem internacional realista, acompanhado de ordens circunscritas regionais também realistas lideradas por EUA e pela China. Se se considerar, por sua vez, como Ikenberry, que a ordem internacional liberal sobreviverá, mas de maneira reformada, é possível argumentar que também se espera a superação do caráter ideológico por uma abordagem mais pragmática, em que outros atores fora do mundo ocidental, em especial a China, mas também Rússia ou Índia, por exemplo, exercerão papel de liderança no novo momento do liberal internacionalismo. Se se considerar, finalmente, como Nye, que a ordem internacional não será fortemente afetada pela pandemia ou por quaisquer dos eventos recentes, pode-se argumentar que, em termos sistêmicos, os EUA seguirão como a maior superpotência em termos de *hard power*, embora, a depender de decisões políticas, possam enfraquecer-se, como teria ficado patente durante o governo Trump em meio à escalada do que chamou populismo nacionalista e autoritarismo, enquanto a China, também por movimentos realizados durante a pandemia, não tem tido sucesso em ampliar seu *soft power*.

XVI. Paradiplomacia: conceito e prática no Brasil

A partir do final da década de 1980 e, sobretudo, com o fim da Guerra Fria, a emergência de novos atores, conflitos e paradigmas afetou sobremaneira a lógica estadocêntrica das relações internacionais. A aceleração do fenômeno da globalização impôs novas práticas não apenas aos Estados, mas também aos entes subnacionais, os quais passaram a estabelecer tratativas com atores estrangeiros e desenvolver iniciativas de inserção internacional, muitas vezes independentes das políticas dos próprios Estados. Essa atuação internacional dos entes subnacionais, conhecida como "paradiplomacia", evidencia a necessidade de se considerar a dimensão subnacional no processo decisório da política externa.

O conceito "paradiplomacia" foi formulado no final dos anos 1980 e início dos anos 1990 pelos professores Ivo Duchacek e Panayotis Soldatos. A paradiplomacia refere-se à participação internacional de atores subnacionais ou à iniciativa direta desses atores no cenário internacional, complementando ou desafiando as políticas centrais do Estado. Esses atores subnacionais englobam diversas entidades, como "cidades, municípios, estados federados, províncias, departamentos, regiões, cantões, condados, conselhos distritais, comunidades autônomas, *länder*, *oblasts* e qualquer outra entidade política sujeita à jurisdição dos Estados", conforme Caio Junqueira. São também denominados atores infra ou subestatais, uma vez que estão integrados a uma entidade política de maior abrangência, ou seja, o próprio Estado-nação.

No Brasil, apesar de um esboço de "paradiplomacia financeira" direcionada à busca de empréstimos na Primeira República, as primeiras experiências mais institucionalizadas de paradiplomacia ocorreram na década de 1980, com as ações pioneiras dos estados do Rio de Janeiro[76] e do Rio Grande do Sul[77] na criação de órgãos específicos de relações internacionais. Nesse contexto, a partir dos anos 1990, o Ministério das Relações Exteriores se propôs a discutir a necessidade de considerar a dimensão subnacional e federativa como elemento importante na equação do processo decisório da política externa brasileira[78]. A fim de aproximar a diplomacia dos governos subnacionais, bem como incorporar a dimensão subnacional no processo de elaboração e de execução da política externa e permitir a coordenação da atuação internacional das unidades subnacionais brasileiras, criou-se o conceito de "Diplomacia Federativa", implementado como política de Estado a partir de 1994. Foi um marco, na medida em que o Estado brasileiro passava a dar legitimidade à inserção internacional de suas unidades constituintes.

Tratava-se, em última instância, de um mecanismo de coordenação e controle. A ideia subjacente era coordenar a ação externa dos entes subnacionais brasileiros e, ao propor ajudá-los a identificar oportunidades internacionais, garantir o controle da definição da pauta de interesses

---

[76] Durante o governo de Leonel Brizola (1983-1986), foi criada uma assessoria específica para assuntos internacionais.
[77] Durante a gestão de Pedro Simon (1987-1990), foi criada a Secretaria Especial para Assuntos Internacionais.
[78] O discurso de posse de FHC já evidenciava essa necessidade: "É tempo de debater às claras qual deve ser o perfil do Brasil, como nação soberana, neste mundo em transformação, envolvendo no debate a chancelaria, o Congresso, a universidade, as empresas, as organizações não governamentais". Também no discurso de posse do ministro das Relações Exteriores Luiz Felipe Lampreia a necessidade de incorporar a dimensão subnacional à formulação e à execução da política externa é clara: "Nosso patrimônio diplomático está se enriquecendo como exercício regular do diálogo com a sociedade civil, através de sindicatos e associações de classe, dos partidos políticos e do Congresso, dos formadores de opinião, do empresariado, dos meios acadêmicos, das Organizações Não Governamentais, dos governos dos Estados e dos Municípios. Democracia e federalismo são hoje vetores da formulação e da ação diplomática. Quero contribuir para aprofundar ainda mais esse processo de consolidação de uma diplomacia pública, que tanto nos beneficia. Quanto maior a transparência e a capilaridade do processo de formulação e implementação de nossa diplomacia, melhor estaremos respondendo aos anseios nacionais em relação ao mundo exterior".

que orientaria a atuação internacional de governos estaduais e municipais, para que estivesse em consonância com os princípios e diretrizes da política externa brasileira.

Em 1997, dois mecanismos institucionais foram criados no Ministério das Relações Exteriores para desenvolver a Diplomacia Federativa: a Assessoria de Relações Federativas (ARF) e os Escritórios de Representação Regional. A ARF, ligada ao gabinete do chanceler, pretendia fazer a interface do Itamaraty com os governos dos estados e municípios, a fim de assessorá-los em suas iniciativas externas, promovendo maior interlocução entre os entes subnacionais e o Estado nacional nas matérias relacionadas à política externa, além de ser a responsável pela coordenação das atividades dos Escritórios de Representação Regional. Estes, abertos em diversas capitais brasileiras, eram resultado do objetivo de avançar na expansão e no aprofundamento da presença do ministério junto aos governos locais, a fim de viabilizar o desenvolvimento da Diplomacia Federativa como política de Estado, permitindo uma maior interlocução a respeito das estratégias de inserção internacional empreendidas[79]. Os escritórios regionais também buscavam estender ao empresariado local acesso mais direto ao comércio exterior.

Logo no início do governo Lula, em junho de 2003, ocorre a fusão da ARF com a Assessoria de Assuntos Parlamentares, dando origem à Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA)[80]. Com isso, os escritórios de representação regional passaram a ficar subordinados à Divisão de Comunicações e Arquivo (DCA). Embora a AFEPA tenha absorvido grande parte das atribuições da antiga ARF, as maiores transformações foram a perda do elo com a estrutura responsável pelo diálogo entre o Itamaraty e os governos subnacionais (Escritórios de Representação Regional) e a atuação baseada nas demandas desses governos para o atendimento pelas divisões competentes no ministério.

A criação da AFEPA indica a busca por uma abordagem renovada na interação entre o governo central e os governos subnacionais, refletindo movimentos iniciados no início do governo Lula. A adoção de uma retórica mais propensa ao diálogo entre os diferentes níveis de governo foi acompanhada por uma reformulação na institucionalidade, fundamentada na concepção de cooperação. Nesse sentido, a responsabilidade pelas cooperações técnica e descentralizada passa a ser, respectivamente, da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e da Subchefia de Assuntos Federativos (SAF)[81], vinculada à Casa Civil da Presidência da República.

A aparente desarticulação da ARF para a AFEPA e a transferência da agenda da política externa subnacional do Itamaraty para a Casa Civil da Presidência da República sugerem uma tentativa de fortalecimento do papel do gabinete presidencial. Isso encontra paralelos com a

[79] No momento da criação da ARF, em 1997, já existiam três escritórios de representação do Itamaraty: no Rio de Janeiro, no Rio Grande do Sul e em Pernambuco. No entanto, é só a partir de 1997, com a criação dos escritórios em São Paulo e em Manaus, que a abertura de escritórios de representação regional se tornou uma política sistemática vinculada à diplomacia federativa.

[80] A fusão ocorreu durante a reforma da estrutura administrativa do Itamaraty por meio do Decreto nº 4.759/2003, o qual também definia as atribuições do novo órgão. De acordo com esse decreto, competia à AFEPA: 1) promover a articulação entre o Ministério e o Congresso Nacional e providenciar o atendimento às consultas e aos requerimentos formulados; 2) promover a articulação entre o Ministério e os Governos estaduais e municipais, e as Assembleias estaduais e municipais, com o objetivo de assessorá-los em suas iniciativas externas e providenciar o atendimento às consultas formuladas; e 3) realizar outras atividades determinadas pelo ministro de Estado. Em 2019, por meio do Decreto nº 9.683/2019, consolidou-se a alteração no nome do órgão para Assessoria de Relações Federativas e com o Congresso Nacional. Nos termos do decreto de 2019, as competências da assessoria seguiram as mesmas. Recentemente, o Decreto nº 11.357/2023 estabeleceu a nova estrutura organizacional do ministério, na qual a unidade para temas parlamentares e federativos passou a chamar-se AFEPA. Outra mudança importante ocorreu em relação à sua competência, pois voltou a coordenar os Escritórios de Representação Regional no País.

[81] Hoje Secretaria Especial de Assuntos Federativos.

“diplomacia presidencial”, que, embora tenha sido observada desde o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), ganhou maior destaque durante o governo Lula. O novo modelo de relação passa a ser pautado por uma nova lógica de cooperação, sendo a SAF criada para planejar e acompanhar as unidades subnacionais brasileiras nas questões de cooperação internacional.

A formulação do conceito de “cooperação internacional federativa” e sua implementação como política de Estado a partir de 2003 buscou promover uma maior conexão entre os governos subnacionais. Isso seria alcançado por meio de reuniões destinadas a facilitar discussões diretas entre representantes desses governos, organizações da sociedade civil e órgãos governamentais no âmbito federal. A construção da cooperação internacional federativa como política de Estado e, consequentemente, a desarticulação da diplomacia federativa provocaram alterações mais substanciais por meio da criação de novos canais de interação entre o governo central e os governos não centrais. Nesse sentido, alguns autores apontam para a transição de uma política de “controle e coordenação” para uma de “promoção e coordenação” das atividades internacionais dos governos subnacionais. Essas mudanças refletem uma nova perspectiva sobre o papel internacional dos entes subnacionais, considerando-os instrumentos tanto de política nacional quanto internacional. Isso conferiu aos governos subnacionais uma nova condição, caracterizada por uma maior autonomia devido ao perfil discreto de atuação da AFEPA e à concepção desses governos como instrumentos de política interna e externa em um projeto de desenvolvimento nacional.

É importante destacar que, em relação à atuação internacional dos estados e municípios, a Constituição de 1988 seguiu diretrizes similares às anteriores, atribuindo à União o poder da celebração de acordos e a condução da política externa. Os artigos 21, 25 e 84 da Constituição trazem expressamente tais atribuições[82]. Em uma interpretação estrita e literal desses dispositivos, os estados e municípios do Brasil não possuem autorização constitucional para estabelecer relações com outros países, incluindo os governos subnacionais destes. Essa visão era amplamente respaldada pelo Itamaraty até a década de 1990, que não reconhecia, em suas análises jurídicas, qualquer forma de envolvimento externo de um estado brasileiro com outro país ou organização internacional[83]. O Artigo 52, inciso V, no entanto, autoriza operações externas de natureza financeira por parte dos estados e municípios, mediante autorização do Senado Federal.

Diante dessa realidade, iniciativas de institucionalização da atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras têm sido propostas por parte do Poder Legislativo, mas ainda houve pouco avanço. Com o intuito de incluir no texto constitucional a temática da paradiplomacia, em 2005, iniciou-se na Câmara dos Deputados a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 475/2005, a qual propunha a adição de um segundo parágrafo ao Artigo 23, para permitir que estados e municípios celebrassem acordos ou convênios com seus

---

[82] Art. 21. Compete à União: I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais. Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotaram, observando os princípios desta Constituição. § 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição. Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: VII - manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional.

[83] Em um parecer jurídico de 1999, o Itamaraty, por meio do seu consultor jurídico Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros, confirmou a interpretação restritiva dessa matéria no texto constitucional: “A ordem constitucional pátria é categórica ao conceder expressamente à União competência para conduzir as relações exteriores. Não faz nenhuma concessão às unidades federadas, sejam Estados, Municípios ou Distrito Federal”.

equivalentes estrangeiros, mediante prévia autorização da União[84]. Essa PEC, no entanto, foi arquivada em 2007 após tramitação na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

No contexto do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), como parte do processo de fortalecimento da cooperação internacional federativa, é notável o envolvimento ativo da SAF na fundação do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL (FCCR), cuja finalidade é reunir os governos subnacionais em torno de uma agenda comum de integração regional, valorizando e potencializando as diversas experiências dos governos subnacionais em espaços multilaterais. Outra iniciativa de grande importância que evidencia como os governos subnacionais passaram a pleitear sua participação no processo de integração regional é o Mercociudades[85].

Outras ações relevantes incluem o associativismo liderado pelos governos estaduais brasileiros e pelas províncias argentinas fronteiriças, visando promover uma maior integração devido à proximidade territorial. Nesse contexto, destacam-se as redes CODESUL (Conselho de Desenvolvimento do Sul) e CRECENEA (Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste Argentino). Essas associações de governos regionais do sul brasileiro e do nordeste argentino buscam a integração como meio de impulsionar o desenvolvimento econômico. Vale ressaltar que a integração entre CODESUL e CRECENEA ocorreu antes mesmo do surgimento do MERCOSUL, representando um período anterior de aproximação política e econômica entre os dois países.

Ao contrário do que pode parecer em um primeiro momento, a paradiplomacia não sugere o declínio ou enfraquecimento do Estado-nação, mas indica mudanças em seu papel. Emerge uma nova forma de "governança global", que engloba uma variedade de estruturas formais e informais de coordenação política entre governos, agências intergovernamentais e transnacionais. No âmbito desse sistema global de governança, organizações privadas ou não governamentais têm ganhado crescente influência na elaboração e execução de políticas públicas em escala global. Alguns autores chegam a afirmar que isso conformaria uma "embrionária sociedade civil transnacional", que inclui organizações não governamentais, organizações transnacionais, redes de apoio e grupos de cidadãos.

Nesse sentido, é notória a expansão das redes de cidades nas últimas décadas. "Cidades e Governos Locais Unidos" (CGLU), "Associação Mundial das Grandes Metrópoles" (Metropolis) e "Governos Locais pela Sustentabilidade" (ICLEI) são algumas das três maiores redes transnacionais de governos locais. Assim como a CGLU, a Metropolis também tem como objetivo promover a participação dos governos locais e metropolitanos na governança global. Já o ICLEI[86] é focado na sustentabilidade ambiental e seus esforços estão bastante direcionados a auxiliar as cidades a identificarem e implementarem soluções ambientais.

---

[84] Art. 23, §2º - Os Estados, Distrito Federal e Municípios, no âmbito de suas respectivas competências, poderão promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes (sic) subnacionais estrangeiros, mediante prévia autorização da União, observado o artigo (sic) 49, e na forma da lei. (PEC 475/2005).

[85] O Mercociudades é uma associação que reúne governos locais e subnacionais de cidades situadas nos países membros do MERCOSUL. Foi criado em 1995 e tem como objetivo promover a integração, a troca de experiências e a cooperação em diversos setores, como cultura, educação, desenvolvimento econômico, meio ambiente, entre outros. Os membros do Mercociudades buscam fortalecer os laços entre as cidades e colaborar no desenvolvimento sustentável e na promoção do bem-estar das comunidades locais.

[86] Essa rede foi fundada em 1990, durante uma conferência para governos locais na sede da ONU em Nova York, e esteve sempre alinhada à agenda ambiental internacional. Os primeiros programas implementados pelo ICLEI foram a Agenda 21 Local e o *Cities for Climate Protection* (CCP).

Em 2005, teve início a formação do que seria o *Cities Climate Leadership Group*, ou C40. O grupo possui atualmente 75 cidades-membros, incluindo algumas das maiores e mais inovadoras cidades do mundo. O C40 conta fundamentalmente com os prefeitos como principais representantes das cidades e trabalha em torno de sete áreas temáticas, denominadas "iniciativas": Adaptação e água; Energia; Finanças e desenvolvimento econômico; Mensuração e planejamento; Gestão de resíduos sólidos; Comunidades sustentáveis; e Transporte. Sob a influência do C40, a Organização das Nações Unidas (ONU) destacou em várias situações a importância de empoderar as cidades, permitindo que elas atuem de maneira mais eficaz em relação às questões climáticas. Percebe-se, pois, no contexto da mudança clima, que a paradiplomacia possibilita que os governos em diferentes níveis busquem soluções conjuntas ou complementares, visando alcançar um objetivo compartilhado, que consiste na redução de emissões de gases de efeito estufa para contribuir com metas de emissões em âmbito local, regional e nacional.

Mais recentemente, no contexto da pandemia da COVID-19, a paradiplomacia ganhou novo destaque no Brasil. A busca por parcerias internacionais para combater a doença, muitas vezes contrariando o governo federal, cuja atuação foi marcada pela falta de coordenação e até mesmo pelo conflito entre a União e os entes federativos, foi prática recorrente de alguns entes subnacionais. Um exemplo foi o Consórcio Nordeste, uma iniciativa lançada pelos estados nordestinos em março de 2019 com o objetivo de fortalecer o desenvolvimento local. O consórcio estabeleceu um Comitê Científico para enfrentar a pandemia de COVID-19, adotando uma abordagem conjunta para a aquisição de equipamentos e testes do exterior. Outro exemplo notável foi a iniciativa do estado do Maranhão na tentativa de adquirir respiradores destinados aos cuidados intensivos hospitalares.

A paradiplomacia municipal também foi intensificada. A administração municipal de Niterói foi a primeira no estado a confirmar um caso de COVID-19, adotando medidas rigorosas de isolamento social e fortalecendo a infraestrutura de saúde. No esforço para obter testes, destacou-se ao ser a primeira cidade a adquirir testes rápidos (50 mil unidades) da China e da Coreia do Sul, seguido pela compra de mais 80 mil testes dos Estados Unidos (EUA). Em outra iniciativa internacional, Niterói realizou a desinfecção das ruas da cidade (incluindo as comunidades) com quaternário de amônia de quinta geração, um produto e *expertise* de origem chinesa. As administrações municipais do Rio de Janeiro e de São Paulo, por meio de suas respectivas áreas internacionais, obtiveram recursos e doações provenientes de cidades parceiras, consulados, câmaras de comércio, empresas e indivíduos ao redor do mundo.

Por fim, vale destacar que, no âmbito da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), a realização de iniciativas de cooperação internacional com a participação direta dos estados e municípios brasileiros também é conhecida como "cooperação descentralizada". A ABC desempenha um papel fundamental nesse contexto, mantendo contato regular com as entidades federativas para criar ferramentas que apoiem essa forma de cooperação, facilitando a comunicação e a troca de informações. Essa modalidade de cooperação técnica visa, de igual modo, promover o compartilhamento de conhecimentos e práticas bem-sucedidas entre instituições públicas de unidades federativas brasileiras e instituições de unidades subnacionais de países parceiros.

XVII. Política externa feminista (PEF)

a) Política externa feminista (PEF)

De acordo com o *think tank Centre for Feminist Foreign Policy* (CFFP), uma política externa feminista (PEF) é "uma estrutura política que, além de centrar-se no bem-estar das pessoas marginalizadas, invoca processos de autorreflexão sobre os sistemas hierárquicos globais de política externa". Essa autorreflexão diz respeito ao questionamento acerca das forças destrutivas do patriarcado, da colonização, da heteronormatividade, do capitalismo, do racismo, do imperialismo e do militarismo.

b) Feminismos: diferentes perspectivas e vertentes

A análise feminista das Relações Internacionais (RI) assinala que a disciplina foi elaborada a partir de uma lógica em que o universal é masculino, a qual, segundo Ann Tickner, tenta ser ocultada por pretensa neutralidade ou objetividade. Segundo Jean Steans e Daniela Tepe Belfrage, as relações de gênero na economia, nos Estados e nas instituições organizam o regime de gênero dos sistemas internacionais e domésticos dos Estados; o padrão para as normas políticas e sociais seria delimitado com base na condição masculina e heterossexual. Assim, o fato de as mulheres e a população LGBTQIA+ terem permanecido à margem de grandes tomadas de decisões e posições de poder por tanto tempo é, concomitantemente, causa e consequência do regime de gênero que organiza o sistema internacional. Nessa lógica, Ann Tickner destaca que "*the marginalization of women in the arena of foreign policy-making through the kind of gender stereotyping that I have described suggests that international politics has always been a gendered activity in the modern state system. Since foreign and military policy-making has been largely conducted by men, the discipline that analyzes these activities is bound to be primarily about men and masculinity*"[87].

Essa preponderância da hegemonia masculina foi, historicamente, projetada sobre o comportamento dos Estados, cujo sucesso como atores internacionais sempre foi avaliado com base em características associadas à masculinidade, tais como a autonomia e o poderio militar. A construção masculinizada das RI revela-se, dentre outros aspectos, por meio da observância das dualidades presentes na caracterização dos elementos da disciplina. Assim como o feminismo destaca a dicotomia existente entre as noções de público e privado como forma de manutenção da exclusão das mulheres dos espaços públicos de decisão, as RI são marcadas por oposições, como entre pragmatismo e idealismo, ou guerra e paz, nas quais os segundos termos, sempre associados idealmente às mulheres, confirmam os estereótipos que as afasta da cena política internacional.

De acordo com Cynthia Enloe: "*feminism is a complex set of understandings about how power operates, how power is legitimized and how power is perpetuated*"[88]. O feminismo tradicional liberal tinha como foco a igualdade legal entre homens e mulheres e a defesa de direitos individuais, buscando, em especial, a eliminação das limitações legais à participação de mulheres nas esferas públicas. O entendimento de que a exclusão das mulheres deriva não apenas de

---

[87] "A marginalização das mulheres no processo de formulação da política externa, por meio da estereotipificação de gênero descrita por mim, sugere que a política internacional sempre foi uma atividade ligada ao gênero no sistema de Estados moderno. Uma vez que a formulação das políticas militares e externa tem sido amplamente conduzida por homens, a disciplina que analisa essas atividades está destinada a ser principalmente sobre homens e masculinidade."
[88] "Feminismo é um conjunto complexo de compreensões que buscam analisar como o poder funciona, como o poder é legitimado e como o poder é perpetuado."

questões legais, mas também de fatores sociais, econômicos e culturais, motivou diferentes perspectivas do feminismo contemporâneo. O feminismo radical destaca as causas e consequências da misoginia e do patriarcado, como sistema que privilegiaria os homens e a masculinidade, em detrimento das mulheres. O feminismo pós-colonialista prioriza os efeitos das hierarquias raciais e formuladas com base em perspectivas masculinas que sustentaram o colonialismo e persistiram mesmo após o fim da ordem colonial. O feminismo marxista atribui ao capitalismo a fonte da opressão contra as mulheres. A vertente socialista da perspectiva feminista entende que a opressão contra as mulheres decorre tanto das estruturas de produção na economia da dinâmica capitalista, como das estruturas domésticas, que reproduzem um ciclo de opressão ao já introduzirem, desde a infância, as noções de papéis definidos conforme o gênero.

Logo, o feminismo não trata apenas de gênero – não obstante a compreensão de gênero, como conceito socialmente construído (e não biológico), seja uma de suas questões cruciais –, mas observa também as relações entre masculinidade e feminilidade e como essas noções determinam os papéis tradicionalmente desempenhados por homens e mulheres na sociedade.

c) Política externa efetivamente feminista

A fim de que uma política externa possa ser considerada efetivamente feminista, não basta que essa política trate apenas de gênero: ela deve também abordar o uso e a distribuição do poder e problematizar os conceitos basilares da política internacional. Ao buscar perspectivas não formuladas sob a égide do masculino para os conceitos da política internacional, o feminismo analisa a guerra, por exemplo, pelo viés de suas consequências, observando que mulheres e meninas costumam estar entre as mais afetadas e vulnerabilizadas pelos conflitos.

Nesse contexto, a presença de mulheres, por si só, não implica em política externa efetivamente feminista. Deve-se lembrar que, apesar de os Estados Unidos (EUA) já terem tido diversas mulheres como secretária de Estado (Madeleine Albright, Condoleezza Rice, Hillary Clinton), secretária de Defesa (Christine Wormuthou) ou embaixadoras nas Nações Unidas (Susan Rice, Samantha Power, Nikki Haley, Linda Thomas-Greenfield), não é exemplo de promotor de uma PEF. Outro exemplo notório é a Alemanha sob o longo período de Angela Merkel no poder, que somente nos últimos meses de seu mandato como chanceler, antes de sua aposentadoria, se declarou como feminista, em termos pessoais.

d) Aplicações concretas de PEF

i. PEF na Suécia, 2014-2022

A Suécia implementou, em 2014, a primeira PEF do mundo, como parte de uma política mais ampla do governo, que se autodefine como feminista. A política sueca foi elaborada com contribuições de servidores no país e no exterior, com base em três elementos centrais e um adicional: direitos (*rights*), representação e recursos (3Rs, na sigla em inglês) e realidade das mulheres[89]. De acordo com o Plano de Ação de 2020, o serviço exterior sueco deve contribuir

[89] Fundamentos internacionais da PEF da Suécia: Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH), Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, Declaração e Plano de Ação de Pequim e de Cairo, S/RES/1325 (Mulheres, Praz e Segurança), Agenda 2030, Plano de Ação da União Europeia (UE) para a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres nas relações externas da UE. Elemento “Direitos”: Combate à

para: o gozo pleno de direitos humanos, liberdade de violências, participação na prevenção e resolução de conflitos e peacebuilding pós-conflito, participação política e influência em todas as áreas da sociedade, direitos econômicos e empoderamento e direitos sexuais e reprodutivos dentro da realidade das mulheres. Nesse sentido, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), a Suécia foi a maior doadora do ONU Mulheres e da Ação da ONU contra a violência sexual em conflitos. Mesmo com a abrangência do plano, a política sueca ainda adota uma concepção binária de gênero e não considera pessoas LGBTQIA+. Há ainda contradições, como a exportação de armas para conflitos, como o do Iêmen.

Nota-se que México, Canadá e França seguiram, após 2014, o exemplo sueco, ainda que por curto período de tempo. Ademais, em parte devido à PEF, a Suécia adquiriu uma reputação internacional de defesa dos direitos femininos, porque o país teria sido pioneiro no reconhecimento da igualdade de gênero como crucial para os objetivos de política exterior.

Ainda em relação à PEF sueca, em outubro de 2022, o novo governo sueco, cujo novo ministro das Relações Exteriores é Tobias Billström, anunciou o abandono dessa política. Uma das razões alegadas foi a de que o rótulo de "feminista" à política externa obscureceria o fato de que essa política externa precisa estar baseada nos interesses e nos valores suecos, os quais têm teor mais conservador.

ii. PEF no Canadá, 2017

A PEF foi anunciada em 2017, com compromissos ambiciosos de investimento de pelo menos 95% da ajuda bilateral ao desenvolvimento a projetos relacionados. A política canadense se centra na cooperação internacional e apresenta seis áreas de ação: 1) igualdade de gênero e empoderamento de mulheres e meninas; 2) dignidade humana; 3) educação; 4) ação humanitária orientada ao gênero; 5) crescimento para todos, meio ambiente e ação climática; e 6) governança inclusiva, paz e segurança.

iii. PEF na França, 2018

A terceira estratégia internacional sobre a igualdade de gênero foi anunciada em 2018, com vigência até 2022. Trouxe cinco objetivos ligados à ajuda ao desenvolvimento: 1) promover uma cultura institucional de igualdade de gênero e de integração de questões de gênero no Ministério e em suas agências; 2) incrementar a atuação política francesa em questões de igualdade de gênero; 3) aumentar e melhorar a integração da igualdade de gênero na ODA; 4) melhorar e fortalecer a visibilidade, a transparência e a *accountability* de ação do ministério e suas agências sobre a questão; e 5) fortalecer laços com atores da sociedade civil, setor privado e pesquisadores para lutar contra a desigualdade.

---

violência e à discriminação que restringem a liberdade de ação. 104 países têm leis que impedem as mulheres de realizar determinados trabalhos; 59 não proíbem legalmente o assédio sexual no ambiente de trabalho; 45 não contam com leis para proteger as mulheres contra a violência doméstica; 37 não possuem leis para proteger as trabalhadoras grávidas contra a demissão; 18 possuem leis que autorizam os homens a impedirem suas esposas de trabalhar. Elemento "Representação": Promoção da participação e da influência das mulheres nos processos decisórios. Dos 31 grandes processos de paz entre 1992-2001, apenas 9% dos negociadores eram mulheres; dos que assinaram acordos de paz, elas eram menos de 4%. Em 2017, havia apenas 17 chefes de Estado no mundo. Elemento "Recursos": Destinação de recursos para promover a igualdade de gênero. As mulheres são donas de menos de 20% dos recursos terrestres do mundo.

Em 2023, a França lançou sua Estratégia Internacional em Matéria de Direitos e de Saúde Sexual e Reprodutiva (2023-2027).

iv. PEF no México, 2020

A PEF foi anunciada em 2019 e adotada em 2020, em um contexto de aumento dos protestos internos contra as taxas de violência de gênero e de falas machistas do presidente López Obrador, sendo o país o primeiro da América Latina a fazê-lo. A política mexicana tem cinco pilares: 1) política externa com uma perspectiva de gênero e uma agenda feminista no exterior; 2) paridade na *Secretaria de Relaciones Exteriores*; 3) um ministério livre de violência e seguro para todos; 4) igualdade visível e 5) feminismo em todas as áreas do ministério.

v. PEF na Espanha, 2021

A política foi anunciada em 2021, com cinco linhas de ação: 1) mulheres, paz e segurança; 2) violência contra mulheres e meninas; 3) direitos humanos de mulheres e meninas; 4) participação de mulheres na tomada de decisão e 5) justiça econômica e empoderamento para mulheres.

vi. PEF em Luxemburgo, 2021

A política também foi anunciada em 2021, com seis objetivos-chave: 1) tomar ação concreta para acabar com as violências contra direitos de mulheres e crianças; 2) fortalecer a proteção de mulheres e crianças em conflitos; 3) fortalecer a representação e participação de mulheres em todos os níveis; 4) implementação do Plano de Ação sobre mulheres e paz e segurança; 5) encorajar participação igualitária de mulheres em missões civis no exterior; 6) apoiar mulheres e meninas através da cooperação ao desenvolvimento de Luxemburgo, com iniciativas como a "*She decides*", junto a outros países europeus.

vii. PEF na Alemanha, 2023

Em março de 2023, a ministra das Relações Exteriores, Annalena Baerbock, lançou as diretrizes da PEF da Alemanha. Ela tem por objetivo tornar a igualdade de gênero e a promoção dos direitos das mulheres o centro das relações exteriores da Alemanha. A sua inspiração clara é a PEF sueca, avançando os mesmos objetivos (direitos, representação e recursos). Em paralelo, a ministra da Cooperação Econômica e do Desenvolvimento, Svenja Schulze, anunciou uma nova estratégia feminista para a assistência ao desenvolvimento provida pelo país.

viii. PEF no Chile, 2023

No contexto da constituinte chilena, houve um processo de discussão sobre uma PEF. A adoção de um novo modelo de política externa é uma bandeira da "*nueva política exterior*", uma rede progressista não partidária. Houve a nomeação de Antonia Urrejola como ministra das Relações Exteriores, sendo a promoção de uma PEF um objetivo declarado da chanceler, que acabou sendo substituída, em março de 2023, por Alberto van Klaveren. A PEF chilena, a primeira na América do Sul, foi formalmente lançada em junho de 2023. Van Klaveren afirmou que uma

PEF significa “a convicção de alcançar um mundo mais igualitário, que reconheça e promova os direitos de mulheres e meninas, e represente de maneira adequada a sociedade atual”. O chanceler afirmou que a PEF chilena será um “documento vivo”, porque seria um paradigma em construção e frisou que a igualdade entre homens e mulheres será um elemento transformador das relações internacionais chilenas e uma condição-chave para o cumprimento dos Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

ix. PEF na Argentina, 2023

Em janeiro de 2023, foi criado o posto de “representante especial para a Política Externa Feminista”. Ao longo do ano de 2023, a chancelaria argentina afirmou que a PEF estava consolidando-se, mas é provável que seja descontinuada com a chegada de Javier Milei à presidência, a despeito de a nova chanceler ser uma mulher.

x. PEF na Líbia

Na Líbia, em 2021, foi anunciada a primeira PEF africana, que ainda não conta com objetivos específicos.

xi. PEF na Colômbia

Em 2022, no início do governo Petro, foi anunciada a elaboração de uma PEF na Colômbia, “com o objetivo de incorporar uma abordagem de gênero nas esferas multilaterais e bilaterais e transformar a Chancelaria num ministério que promova a igualdade, a não discriminação e a não violência”. Em meados de 2023, as diretrizes da PEF colombiana foram apresentadas à sociedade civil, cujas organizações participarão das discussões em torno do texto final do documento.

xii. PEF na Noruega

A política externa norueguesa guarda vários traços parecidos como uma PEF, mas não se define como tal. O país tem um plano de ação sobre direitos das mulheres e igualdade de gênero na cooperação internacional, elaborado pela primeira vez para o período 2007-2009, que contempla políticas para mulheres (educação igualitária e de qualidade, participação igualitária de mulheres na vida política, direitos econômicos para mulheres e oportunidades para mulheres participarem no mercado de trabalho, eliminação da violência e de práticas nocivas contra mulheres e garotas, saúde sexual e direitos reprodutivos para mulheres e meninas). Entre 2017 e 2021, a chanceler do país foi Ine Eriksen Søreide, que nunca afirmou implementar uma política externa feminista.

xiii. PEF nos EUA

Os EUA ainda não anunciaram uma PEF, mas houve a introdução de uma resolução na Câmara dos Deputados em março de 2021. Até recentemente, não houve a adoção de nenhuma medida significativa rumo a uma PEF nos EUA.

xiv. PEF no Brasil

O Brasil não adota oficialmente uma PEF e, juntamente com o Uruguai, é o único país da América do Sul que nunca teve uma mulher à frente do Ministério de Relações Exteriores (MRE). O Brasil tem histórico de participação proativa nos fóruns internacionais em temas direitos humanos, mas desde 2019 adotou discurso mais conservador em debates no Conselho de Direitos Humanos (CDH) e passou a utilizar termos como "homem e mulher" e abandonou outros como "gênero" de comunicações oficiais. Ademais, está entre os países mais inseguros para ser mulher e LGBTQIA+ segundo *rankings* internacionais, como o *2022 SDG Gender Index – Equal Measures 2030* e o *The Trans Murder Monitoring*.

Percebe-se, no entanto, o avanço da vontade política. No discurso de posse da nova secretária-geral, a embaixadora Maria Laura da Rocha, o chanceler Mauro Vieira destacou o pioneirismo da ocupação de cargo e o momento histórico da instituição, equiparando a posse a outros episódios da história, não só de Maria José de Castro Rebello, como primeira mulher funcionária pública de carreira do Brasil e do Itamaraty, mas também de Aracy Moebius de Carvalho Guimarães Rosa, pelo seu papel no resgate de judeus em Hamburgo, de Bertha Lutz, por seu protagonismo na ONU, e de Mônica Menezes de Campos, primeira diplomata brasileira negra e referência para diplomatas.

Cabe ainda recordar que, em seu discurso de posse como novo ministro de Estado em janeiro de 2023, Vieira prometeu criar uma política inédita de diversidade e inclusão no Itamaraty, por meio do estabelecimento de uma assessoria de participação e diversidade no MRE. Em paralelo, anunciou a recriação do Comitê de Raça e Gênero, extinto na gestão anterior, e o fortalecimento da Comissão de Prevenção e Enfrentamento do Assédio Moral, Sexual e da Discriminação no Itamaraty.

Ainda em janeiro de 2023, um marco institucional de relevo foi a fundação da Associação das Mulheres Diplomatas do Brasil (AMDB), na esteira dos dez anos de atuação das diplomatas pela igualdade de gênero no Itamaraty. Durante a cerimônia de fundação da AMDB, a embaixadora Irene Vida Gala, eleita presidente da associação, enfatizou a necessidade de medidas institucionais para garantir a igualdade de gênero no Itamaraty de forma interseccional, tanto na progressão da carreira, quanto no ingresso de novas candidatas. Na sua fala, a presidente da AMDB também destacou a importância de uma agenda feminista transversal, ao defender o ingresso equitativo de mulheres negras, indígenas, com deficiência e de diferentes regiões do país. Além de Estatuto, a AMDB conta com um Plano de Ação e com propostas para que se alcance a paridade de gênero no Itamaraty. Entre as propostas, destacam-se a institucionalização de metas progressivas e o estabelecimento de paridade de gênero em todos os órgãos colegiados do MRE. Ademais, a secretária-geral, Maria Laura da Rocha, enfatizou a importância de um corpo diplomático mais representativo e plural.

No Dia Internacional da Mulher (8 de março), o Itamaraty anunciou a criação do cargo de alta representante para Temas de Gênero e indicou a então ministra de segunda classe Vanessa Dolce de Faria para a função. A alta representante tem como funções participar de reuniões internacionais sobre o tema e atuar em articulação com outros ministérios para o combate à desigualdade de gênero.

Em setembro de 2023, a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) realizou o seminário "Relações internacionais, política externa e gênero: reflexões em homenagem a Maria José de Castro Rebello Mendes", dividido em três painéis: "Contribuição das mulheres brasileiras para a teoria e a prática das relações internacionais"; "Mulheres no serviço exterior brasileiro: aportes à

construção da perspectiva de gênero do sistema de diversidade do MRE"; e "Igualdade de gênero como objetivo de política externa: contribuições de políticas externas feministas". Na ocasião, foi entregue o I Prêmio Maria José de Castro Rebello Mendes a autoras de artigos sobre política externa e relações internacionais, e foi lançado o livro "Pensamento e Prática Internacionais: perspectivas", organizado pelas diplomatas Carla Barroso e Paula Rassi.

Também em setembro, tendo o Brasil participado na condição de país interessado, a alta representante para Temas de Gênero esteve em reunião de alto nível "*Política Exterior Feminista: visiones y desafios*", organizada pela Argentina, em Buenos Aires, com a presença de países latino-americanos que contam com PEF (Argentina, Chile, Colômbia e México) e representantes de países extrarregionais. Como resultado da reunião, conformou-se a "Rede Latino-Americana e Caribenha de Representantes de Política Exterior Feminista", composta por Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e México.

No início de novembro, foi realizada, nos Países Baixos, a II Conferência Internacional sobre Política Externa Feminista, que contou com a presença da alta representante do Itamaraty para Temas de Gênero. O México foi anunciado como a sede da próxima edição do evento, que será realizada em 2024.

Ainda em novembro de 2023, ocorreu, em Santiago, o seminário "Política Externa Feminista: o papel da política externa na promoção da igualdade de gênero e na proteção dos direitos humanos das mulheres", organizado por Brasil e Chile, no marco da presidência *pro tempore* brasileira no MERCOSUL. Brasil, Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru e Uruguai trataram juntos da presença feminina na diplomacia, gênero e comércio e questões consulares envolvendo mulheres. O Brasil anunciou adesão ao Acordo Global de Comércio e Gênero, acordado assinado originalmente por Chile, Singapura e Nova Zelândia, em 2020. O acordo visa a promover o reforço mútuo das políticas comerciais e de gênero e abrir novas oportunidades para aumentar a participação das mulheres no comércio, em paralelo a outros esforços que procuram melhorar a igualdade de gênero e o empoderamento econômico das mulheres. Desde a sua assinatura, em 2020, também já aderiram ao acordo Argentina, Colômbia, Costa Rica, Equador, México e Peru.

O ministro Mauro Vieira presidiu, em dezembro de 2023, sessão inaugural da Comissão de Promoção da Diversidade e da Inclusão do Itamaraty, juntamente com representantes dos comitês étnico-racial, de gênero, de pessoas com deficiência e LGBTQIA+. Passaram-se em revista as medidas adotadas em 2023, como a produção e a divulgação de censo de funcionários desagregados por gênero e por raça, o estabelecimento da paridade de gênero de avaliadores para a admissão à carreira diplomática e medidas de reconhecimento simbólico. Foram discutidas ações previstas para 2024, como a realização de curso contra assédio e seminários, ampliação do Programa de Ação Afirmativa e elaboração de plano de metas para ingresso, ascensão e liderança de mulheres e pessoas negras na instituição.

Em março de 2024, foi adotada a Declaração sobre a Política Externa Feminista da América Latina e do Caribe. Com apoio brasileiro, a declaração conta com os seguintes cossignatários: Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, México e República Dominicana. Destaca-se que o governo argentino de Javier Milei, apesar de ter uma mulher à frente da política externa do país, optou por não aderir à iniciativa, o que contrasta com a postura da gestão Fernández. O documento foi adotado à margem da VIII Cúpula da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), realizada em São Vicente e Granadinas. Por meio do texto, os países signatários assumem compromissos contra a violência e a discriminação de gênero e a favor de ações governamentais para a redução e eliminação de diferenças estruturais, disparidades e

desigualdades de gênero. Consta ainda o compromisso referente ao acesso pleno e igualitário das mulheres a posições de liderança e a processos de tomada de decisão na América Latina e no Caribe, o qual tem relação direta com a execução das políticas externas estatais.

Todas essas conquistas direcionam o Brasil para o desenvolvimento de uma política externa verdadeiramente feminista. Assim, a paulatina constituição de uma PEF no Brasil tem gerado transformação em três dos maiores pilares da diplomacia pátria: notadamente em temas de direitos humanos, desenvolvimento e paz e segurança internacionais. No pilar de direitos humanos, observa-se um robustecimento institucional com a criação da AMDB e a maior inclusão de mulheres em cargos políticos e de liderança, a exemplo do apoio do Itamaraty à senadora Kátia Abreu, primeira mulher a presidir a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) do Senado, entre 2021 e 2022, e, naturalmente, da posse da nova secretária-geral, em 2023.

Já no pilar de desenvolvimento, constata-se um aumento de projetos de desenvolvimento apoiados pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) que partam de uma estratégia de transversalização do enfoque de gênero. É o caso do Projeto +Algodão (2021), parceria da ABC com a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês), que capacita mulheres rurais latino-americanas para a produção de algodão com novas metodologias e boas práticas para a sua inclusão em diferentes mercados regionais. O projeto, que foi aplicado em Argentina, Bolívia, Colômbia, Equador, Haiti, Paraguai e Peru, tende a ser replicado em outras áreas e em outras nações. Nesse cenário, uma PEF no Brasil deverá seguir apoiando iniciativas como essa, por meio de previsão orçamentária e quadros humanos qualificados, para o cumprimento do ODS 5, que visa ao empoderamento de todas as mulheres em seu desenvolvimento social.

Por fim, no pilar de paz e segurança, o MRE tem defendido com mais ênfase a maior presença das mulheres na mesa de negociações de paz, incluindo na prevenção, na resolução e no *peacebuilding*. Nesse diapasão, cumpre recordar o "Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança" (2017), atualizado em 2023, resultado de trabalho interministerial capitaneado pelo Itamaraty, que objetiva fortalecer o cumprimento, pelo Brasil, da Resolução 1325, de 2000 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Dessa forma, o Brasil não só debate os impactos dos conflitos armados para meninas e mulheres e o combate à violência baseada no gênero e nos direitos sexuais e reprodutivos como armas de guerra, mas também o papel das mulheres como partes fundamentais no processo de paz. Nesse sentido, exemplos notórios da contribuição das mulheres são a capitã de corveta Márcia Andrade Braga, que venceu o prêmio de Defensora Militar da Igualdade de Gênero da ONU (2018), por seu trabalho na Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República-Centro Africana (MINUSCA, sigla em inglês), e da comandante Carla Monteiro de Castro Araújo, também da mesma operação de paz e que venceu o mesmo prêmio referente a 2019. As conquistas das duas militares brasileiras foram aplaudidas pelo Itamaraty.

Assim, as iniciativas em diferentes pilares da diplomacia brasileira, orquestradas nos últimos anos e fortalecidas nessa nova gestão, incrementam não apenas a participação feminina no Itamaraty, como também possibilitam uma PEF para o Brasil. Passos já estão sendo dados, mas resta uma efetiva institucionalização dessa política para que, de fato, o Brasil se aproxime de outros países que já desenvolveram diplomacias mais atentas à igualdade de gênero, como Suécia (2014-2022), Canadá (2017), França (2018), México (2020), Espanha (2021) e Luxemburgo (2021). A rota do caminho, todavia, está bem traçada: como afirmou em sua posse a embaixadora Maria Laura da Rocha: "uma instituição de Estado mais diversa não é só mais justa e democrática como convém, mas é também mais eficiente, produtiva e inovadora".

XVIII. Potências médias

a) Características gerais

Nas últimas décadas, tem emergido, no campo das relações internacionais, a necessidade de conferir conceitos mais precisos acerca do termo potência média. Tal tendência tem sido impulsionada pela aparição de potências médias emergentes, em âmbito global.

A discussão sobre o tema remonta ao debate sobre potências médias tradicionais surgidas no pós-Segunda Guerra Mundial. Diversos teóricos observaram, nesse período, o renovado papel de Estados como Canadá e Austrália no contexto de uma distribuição bipolar de poder entre duas grandes potências – EUA e URSS. Na década de 1970, contudo, percebeu-se que novos poderes emergiam em condição intermediária e começou-se a discutir, em especial na Economia Política Internacional, como qualificá-los, diferenciá-los dos Estados médios tradicionais, bem como compreender seu impacto no sistema internacional.

Os países normalmente caracterizados como potências médias concentram seus esforços na redução de conflitos, em várias dimensões, a partir da busca de apoio de outros países com objetivos parecidos. Dessa maneira, tendem a fortalecer seus vínculos multilaterais e institucionais. Tais países não colocam em xeque ou desafiam o *status quo* global, no que diz respeito ao seu equilíbrio econômico e político-militar. Ademais, potências médias não reúnem forças suficientes para, unilateralmente, alterar pontos centrais do sistema internacional.

Grosso modo, uma potência qualificada como média tenderia a combinar diferentes estratégias de inserção internacional: unilaterais, de "carona", de proeminência regional e de reação à coerção de terceiros Estados. Atores com excedente médio de poder tendem a ser ativos, exercendo muitas vezes o que se denomina de "diplomacia de nicho"[90].

Pesquisadores liberais, como Cooper, Higgot e Nossal, enfatizam a importância do tipo de comportamento e de iniciativa dos países para classificá-los como potências médias. Realistas, por sua vez, como Holbraad, concentram-se nas capacidades dos Estados, mormente em seus aspectos econômicos e político-militares. Vertentes neogramscinianas, desenvolvidas por pesquisadores como Cox e Neufeld, privilegiam a observação do posicionamento das potências médias na economia política internacional, do mesmo modo que sublinham a relevância da conduta das elites econômicas para uma melhor identificação dos aspectos inerentes a tais países. A abordagem crítica sobre o tema promovida por autores como Ramos e Huelsz também é fundamental para se considerar o potencial transformativo dos emergentes no contexto de uma ordem internacional significativamente plural, aberta e complexa.

b) Diferenciação entre potências médias tradicionais e emergentes

No contexto do estudo das potências médias, dois tipos mais comuns têm sido indicados por grande parte da literatura na área: potências médias tradicionais e potências médias

[90] "A princípios de los noventa, la selección de nichos adquirió uma nueva implicación al introducirse em el linguaje de la política internacional debido a la reformulación del concepto por el ex Ministro de Asuntos Exteriores australiano Gareth Evans bajo el nombre de diplomacia de nicho. Evans expuso el significado del término em su obra Australia's Foreign Relations in the World of the 1990's al mencionar los métodos de actuar em el plano internacional de las potencias medias efectivas, proponiendo la 'concentración de recursos em las áreas específicas más capaces de generar ganancias que tengan valor, em lugar de tratar de cobrir todo el campo'". MORENO BARRALES, Erika Gisela. "La diplomacia de nicho en la política exterior de Canadá: el caso del Proceso de Ottawa".

emergentes. Um primeiro fator de diferenciação é a questão do marco temporal de seu surgimento. Entende-se que as potências médias emergentes primordialmente se diferenciam das potências tradicionais pelo momento em que assumiram a condição de emergência – a partir da década de 1970.

As potências médias tradicionais ganharam proeminência durante a Guerra Fria. Em razão da insegurança gerada sobre Estados menores, apanhados no impasse entre as duas superpotências, esses países lançaram mão de estratégias de política exterior nas quais os assuntos políticos e militares eram de grande relevância. No que diz respeito às potências médias emergentes, embora tenham surgido a partir dos anos 1970, foi no mundo pós-Guerra Fria que elas assumiram posição de maior destaque. O fim do paradigma de segurança da Guerra Fria nas relações internacionais significou uma redução da ênfase militar nas estratégias dos países. Concomitantemente, as questões econômicas passaram a ter maior importância. Temas como o combate à pobreza global ganharam maior atenção, à medida que outros como a ameaça nuclear passaram a um segundo plano. Nesse contexto, as potências médias emergentes atuam como porta-vozes dos países economicamente mais vulneráveis, com o objetivo de envidar esforços e fomentar a cooperação internacional contra a pobreza e as suas consequências.

Em linhas gerais, as potências médias tradicionais são países ricos, estáveis, mais igualitários e social-democratas. São Estados sem grande capacidade de liderança regional e que buscam construir identidades diferentes daquelas dos grandes Estados vizinhos. Nesse sentido, mesmo não se tratando de notórios patrocinadores de mudanças globais, tendem a apoiar concessões a apelos reformistas, de maneira a apaziguar os conflitos dentro do sistema internacional. Países europeus como a Noruega, a Suécia, os Países Baixos e a Dinamarca, de tradição social-democrata, figuram entre os países industrializados menos desiguais do mundo, enquanto o Canadá e a Austrália se destacam, entre os países anglo-saxônicos, pelo mesmo motivo.

Em contraste, as potências médias emergentes são, em regra, nações semiperiféricas, com níveis elevados de desigualdade social e econômica, cujo processo de construção de um regime democrático é relativamente recente. No âmbito regional, esses países demonstram grande capacidade de influência e de promoção associativa. O comportamento desses países na cena internacional é caracterizado por um viés reformista, mas sem a perspectiva de alteração radical do sistema global de poder. As potências médias emergentes indicam uma orientação favorável à integração regional, embora busquem construir identidades distintas daquelas dos Estados mais fracos de suas regiões.

Apesar de divergências e de problemas de classificação, existe um certo consenso acerca da posição de potências médias exercida por países como Austrália, Canadá, Noruega e Suécia. As divergências sobre a classificação das potências médias têm-se, contudo, avolumado a partir da inclusão de novos países nesse novo estágio de sua posição no sistema internacional, como é o caso de, entre outros, Argentina, Brasil, Nigéria, Malásia, África do Sul e Turquia. Países como a China, a Índia e a Rússia pós-soviética, notórios emergentes dentro do contexto das mudanças em curso no sistema mundial, são analisados por muitos autores a partir de conceitos diferentes, dados os seus aspectos constitutivos e de atividade internacional diferenciados. Com relação à Índia e à Rússia, há divergências em relação a se já seriam consideradas emergentes ou se já poderiam ser consideradas grandes potências de fato, devido a fatores como, no caso indiano, seu tamanho populacional, seu crescimento econômico e suas capacidades militares, e, no caso russo, também à dúvida sobre se teria realmente deixado de ser uma grande potência nos anos 1990. Em particular no que diz respeito à China, parece mais evidente que o país já pode ser considerado uma grande potência.

Nas potências médias tradicionais, os altos níveis de bem-estar social e a reduzida desigualdade sugerem que há uma participação considerável de suas populações na economia global. Em contraste, nas potências médias emergentes, o nível médio de renda e os altos índices de desigualdade tornam evidente a participação das elites desses países na economia mundial, ao mesmo tempo em que existem grandes bolsões do "Sul global" no território dessas nações.

O grupo das potências tradicionais não faz parte, via de regra, das nações mais poderosas do seu entorno geográfico, ao contrário dos emergentes, que tendem a ser países poderosos ou dominantes regionalmente. As potências médias europeias têm populações e economias pequenas, em comparação às dos membros do G7 desse continente. A Austrália tem uma economia relevante e desenvolvida, mas, devido ao seu isolamento geográfico, sua influência regional acaba perdendo força, o que também levanta questionamentos sobre a sua própria identidade internacional. Tais países apresentam um posicionamento ambivalente em relação aos seus processos regionais de cooperação e de integração. A Noruega rejeitou duas vezes, por meio de referendo, a sua entrada no bloco, em 1972 e em 1994. Ademais, a Suécia ainda não faz parte da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). No que diz respeito à política externa da Austrália, não se pode afirmar com certeza se esse país deve ser encarado como um país da Ásia-Pacífico ou como um país ocidental. As relações do Canadá com os Estados Unidos são caracterizadas por avanços, recuos e certas desconfianças. Ottawa preocupa-se com a perca de importância desse relacionamento bilateral privilegiado à medida que avança a participação regional do México.

As potências médias emergentes, por sua vez, são ávidas participantes das estruturas regionais e, normalmente, desempenham papéis de liderança nesses arranjos. A Nigéria foi uma força dominante na criação da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS). Por sua vez, o superávit comecial da África do Sul com o mercado africano e, mais especificamente, com a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) faz com que o país compense o seu déficit com o resto do mundo. Lideranças desses dois países africanos, como Olusegun Obansanjo e Thabo Mbeki, são grandes defensores e promotores da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD), voltada para a integração e o desenvolvimento econômico no continente. A Malásia tem demonstrado, historicamente, um notório compromisso com a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) e propôs a criação do *East Asian Economic Grouping* – depois chamado de *East Asian Economic Caucus*, que deveria incluir a China, o Japão, a Coreia do Sul, Taiwan, Hong Kong e os países da ASEAN, sem a participação dos Estados Unidos. O MERCOSUL foi resultante das iniciativas bilaterais empreendidas pelo Brasil e pela Argentina, sendo que este país, em diferentes momentos, também buscou o fortalecimento institucional da Organização dos Estados Americanos (IEA), de forma a ampliar suas credenciais diplomáticas continentais.

Nos Países Baixos e na Escandinávia, a existência de partidos social-democratas fortes caracteriza os seus sistemas políticos. Em regra, as potências médias tradicionais são destacadas doadoras de assistência oficial para o desenvolvimento (AOD). Existem, no entanto, distinções entre as nações social-democratas e países liberal-democratas, como o Canadá e a Austrália. Em que pese uma tendência de declínio das AOD, potências médias social-democratas têm-se mantido como as mais generosas doadoras, com destaque para a presença Dinamarca, Noruega, Países Baixos e Suécia. A contribuição desses países tem sido significantemente maior do que a das chamadas democracias liberais de bem-estar social. A ajuda internacional das potências médias tradicionais funciona como uma correia de transmissão das políticas internas de justiça econômica e social para o âmbito internacional.

As potências médias emergentes não dispõem da mesma quantidade de recursos materiais para oferecer ajuda internacional em medida semelhante aos países tradicionais. Tal circunstância impulsiona os líderes dessas nações a assumirem formas de intervenção internacional menos discretas, voltadas, muitas vezes, mais para o campo da mobilização e da difusão de ideias do que propriamente fundadas nos recursos reais de poder dos seus países. Nos primeiros tempos da formação de uma potência média, seus líderes tendem a apresentar um papel desproporcionalmente mais importante do que aquele desempenhado pelos seus homólogos das potências médias maduras. Uma vez que os Estados consolidam uma imagem de ente internacional estável e domesticamente equilibrado, as lideranças nacionais passam a assumir, prioritariamente, suas funções de rotina em vez de uma atuação marcadamente militante.

Demonstrações de solidariedade entre os países em desenvolvimento, no âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) e do Movimento dos Não Alinhados (MNA), dão às potências médias emergentes a oportunidade de acesso aos mercados dos países em desenvolvimento, certas vezes ocupando espaços econômicos outrora controlados por potências maiores. A retórica da cooperação Sul-Sul e da solidariedade do Terceiro Mundo é utilizada para potencializar essa empreitada externa.

Em razão do seu *status* semiperiférico - comparado à posição de parte do centro do sistema que é ocupada pelas potências médias tradicionais -, os emergentes propõem uma escala mais larga de transformações nas regras e estruturas econômicas globais. O tipo de mudança pretendido pelas potências médias emergentes é mais reformista do que fundamental. Países semiperiféricos deparam-se com vantagens competitivas em relação aos Estados periféricos, especialmente sobre aqueles que lhes são imediatamente vizinhos. Nesse sentido, o Brasil priorizou e dirigiu o projeto sub-regional representado pelo MERCOSUL, ao mesmo tempo em que resistia ao projeto de integração hemisférica no âmbito da Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA), ante o receio de que os Estados Unidos lhe usurpassem poder.

Se o internacionalismo das potências médias emergentes é “reformista”, o internacionalismo das potências médias tradicionais é “apaziguador”. Isso resulta das diferentes posições que os dois grupos fazem parte na economia política mundial. Por apaziguamento, entende-se a tentativa de contenção ou pacificação de ameaças à ordem mundial, com uma agenda menos radical que a dos emergentes e por meio da qual os países tradicionais poderiam obter benefícios no centro da economia mundial.

Com o fim da Guerra Fria, as esferas de influência passam a ganhar mais conotações econômicas do que geopolíticas. Coube às potências médias emergentes ocupar parte dessas atribuições, a partir de ações concentradas, principalmente, no seu entorno geográfico. Potências médias tradicionais, por sua vez, não passaram por processo semelhante, sendo muitas vezes reticentes a um projeto de aprofundamento da integração regional, de forma a evitar uma maior subordinação aos interesses dos vizinhos mais poderosos. Em nível regional, as potências médias emergentes buscam, por um lado, explorar suas vantagens, sobretudo, econômicas e, por outro lado, evitar excessos provenientes do mau uso de sua dominância regional, o que as colocaria em posição de relativo isolamento.

Potências médias tradicionais não estão, contudo, totalmente afastadas do contexto de suas próprias regiões. Há exemplos disso, ainda que não generalizantes, como no caso das tropas australianas de manutenção da paz no Timor Leste e de iniciativas de países escandinavos, voltadas ao combate à poluição em países do Leste Europeu. Os emergentes, por sua vez, não concentram sua atuação somente nos esforços de liderança regional, pois também se inserem em iniciativas e arranjos voltados ao Sul Global. Como ponto comum, a percepção de neutralidade das potências

médias dos dois tipos pode solidificar uma reputação de mediadores isentos para conflitos entre terceiros.

Ironicamente, ao utilizar suas vantagens de potências médias, os emergentes acabam construindo uma identidade, em alguma medida, dissociada daquela da região que fazem parte. A África do Sul, por exemplo, engaja-se na tarefa de aliviar os encargos sobre a dívida dos países africanos mais pobres, mas não o faz para si mesma, o que confere uma percepção externa diferenciada sobre ela. O mesmo acontece em relação ao distanciamento que a África do Sul busca conferir a crises de ordem política, democrática e econômica nos países vizinhos. A Turquia é um outro exemplo de país que tenta, com mais ênfase em determinados momentos políticos, distanciar-se de seu entorno asiático para favorecer a sua associação com a Europa e o Ocidente. Ainda que a linha política hegemônica atual do país, adotada por Recep Erdogan desde 2016, volte-se, com mais ímpeto, para as alianças e iniciativas asiáticas, a Turquia segue como país membro da OTAN e tem voltado a insistir no interesse quanto à retomada do seu processo de adesão à União Europeia.

MODELO TEÓRICO	CRITÉRIO DE DIFE-RENCIAÇÃO	POTÊNCIA MÉDIA TRADICIONAL	POTÊNCIA MÉDIA EMERGENTE
Funcional	Tipo de agenda.	Agenda voltada para questões ético-morais.	Maior diversidade de agenda.
Comportamental	Tipo de agenda.	Agenda voltada para questões ético-morais.	Maior diversidade de agenda.
	Tipo de ação em relação à estrutura global.	Apaziguadoras e legiti-madoras do *status quo*.	Reformadoras com vistas a legitimar sua inserção em uma estrutura reno-vada.
Sistêmico-estrutural	Regime democrático.	Tradição democrática sólida.	Tradição democrática relativamente estável e recente.
	Posição no sistema--mundo.	Centro.	Semiperiferia.
	Distribuição interna de riqueza.	Igualitária.	Altamente desigual.
	Desenvolvimento de capacidades mate-riais.	Mesmo contexto estru-tural das economias industrializadas.	Contexto estrutural diferente das economias industrializadas.
Comportamental-estru-tural	Tipo de ação em relação à estrutura global.	Apaziguadoras e legiti-madoras do *status quo*.	Reformadoras com vistas a legitimar sua inserção em uma estrutura reno-vada.
Inserção regional	Relação com o am-biente regional.	Inserção pela função exercida globalmente.	Inserção enquanto po-tência depende de ação global combinada com ação regional.
Crítico	Tipo de ação em relação à estrutura global.	Apaziguadoras e legiti-madoras do *status quo*.	Reformadoras com vistas a legitimar sua inserção em uma estrutura reno-vada.

Fonte: Secches, Vadell e Ramos (2020). "Potências médias e potências emergentes na economia política internacional: uma aproximação teórico-conceitual"

XIX. Riscos globais

a) Características gerais

O Relatório de Riscos Globais (GRR, na sigla em inglês), é um relatório anual publicado pelo Fórum Econômico Mundial (WEF, na sigla em inglês), é considerado uma das principais fontes de informação sobre riscos globais e possui uma análise abrangente dos riscos mais significativos que o mundo enfrenta na atualidade. O GRR fornece elementos para um melhor entendimento sobre potenciais desafios e oportunidades no cenário mundial atual, destacando tendências preocupantes e eventos atuais e futuros que podem ter consequências significativas para a estabilidade global e o bem-estar das pessoas. Em 2024, foi publicada 19ª edição do GRR[91], estruturado em três horizontes temporais de análise (um, dois e dez anos), tendo como objetivo apoiar os decisores no equilíbrio entre as crises atuais e as prioridades a longo prazo.

O GRR tem como principal fonte os resultados da Pesquisa de Percepção dos Riscos Globais (GRPS, na sigla em inglês), a qual é, por quase duas décadas, a principal fonte de dados originais sobre riscos globais. A GRPS recolheu, entre 4 de setembro e 9 de outubro de 2023, as opiniões de cerca de 1,5 mil especialistas mundiais. A GRPS 2023-2024 incluiu os seguintes componentes:

1) Cenário de risco: avaliação do impacto provável (gravidade) dos riscos globais nos três horizontes de análise, com o intuito de ilustrar o desenvolvimento potencial de riscos globais individuais ao longo do tempo e identificar áreas de principal preocupação;
2) Consequências: consideração da gama de impactos potenciais do surgimento de um risco, com o intuito de destacar as relações entre os riscos globais e o potencial de agravamento de crises;
3) Governança de risco: reflexão sobre quais abordagens têm maior potencial para impulsionar ações de redução e preparação para o risco global; e
4) Panorama: previsão a respeito da evolução dos principais aspectos subjacentes ao cenário de riscos globais.

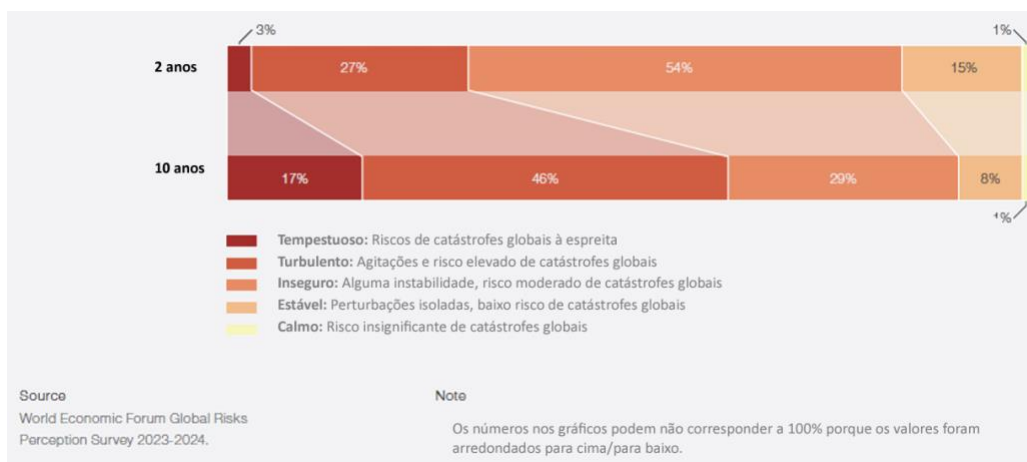
b) A deterioração das perspectivas mundiais

O GRR 2024 faz uma análise sobre os eventos que marcaram 2023, tanto aqueles que chamaram a atenção mundialmente quanto outros que receberam um destaque menor. O descontentamento social foi palpável em muitos países, com notícias sendo dominadas por polarização, protestos violentos, revoltas e greves. Embora as consequências globalmente desestabilizadoras a nível mundial de alguns eventos, como as observadas no início da guerra Rússia-Ucrânia ou na pandemia de COVID-19, tenham sido praticamente controladas, o panorama de longo prazo indica a possibilidade de ocorrência de novos choques globais.

Em 2024, os resultados da GRPS 2023-2024 (conforme a figura a seguir) destacam uma expectativa predominantemente negativa para o mundo nos próximos dois anos, em que a maioria

---

[91] O GRR 2024 está dividido em 3 capítulos. O capítulo 1 analisa, num horizonte de dois anos, os riscos atuais mais severos e os mais bem posicionados pelos entrevistados, analisando detalhadamente os três riscos que subiram rapidamente para as dez primeiras posições. O capítulo 2 foca-se nos principais riscos emergentes na próxima década, num contexto de mudanças geoestratégicas, climáticas, tecnológicas e demográficas, aprofundando quatro perspectivas de risco específicas. O capítulo 3 conclui o relatório, com a análise de abordagens para lidar com aspetos complexos e não lineares dos riscos globais durante este período de fragmentação global.

dos participantes (54%) prevê alguma instabilidade e risco moderado de catástrofes globais, enquanto outros 30% esperam condições ainda mais turbulentas. As perspectivas são significativamente mais negativas no horizonte de dez anos, com quase dois terços dos pesquisados prevendo um panorama tempestuoso ou turbulento.

Perspectivas a curto e longo prazo

Segundo o GRR 2024, há quatro forças estruturais que determinarão a materialização e a gestão dos riscos globais na próxima década. Essas forças são mudanças de longo prazo na disposição e na combinação entre quatro elementos sistêmicos do cenário global:

1) trajetórias relacionadas ao aquecimento global e às consequências relacionadas aos sistemas do planeta Terra (mudança do clima);
2) mudanças no tamanho, no crescimento e na estrutura das populações em todo o mundo (bifurcação demográfica)[92];
3) trajetórias de desenvolvimento para tecnologias de ponta (aceleração tecnológica); e
4) evolução material na concentração e fontes do poder geopolítico (mudanças geoestratégicas).

Com base nesses quatro elementos, os riscos globais foram levantados e classificados.

c) Os dez principais riscos globais classificados por severidade a curto e longo prazo

O GRR 2024, além de apontar os riscos para o ano de 2024, classifica os riscos de curto prazo, que são os identificados para os próximos dois anos, e os de longo prazo, que são os para os próximos dez anos.

Em 2024, o principal risco identificado foi o clima extremo, enquanto as informações falsas ocupam a segunda posição, sendo considerada o risco mais grave para os próximos dois anos. Porém, em uma perspectiva de longo prazo, para além do clima extremo, outros riscos ambientais, como a perda de biodiversidade e mudanças críticas nos sistemas do planeta lideram a

[92] A bifurcação demográfica refere-se a mudanças no volume, no crescimento e na estrutura das populações ao redor do mundo. A divisão demográfica está ampliando-se, o que significa que o crescimento polarizado nos extremos superior e inferior das pirâmides populacionais, assim como entre países e regiões, terá implicações materiais para sistemas socioeconômicos e políticos relacionados. A Ásia continua a dominar em termos de crescimento populacional absoluto. A maioria dos países continuará lidando com uma população em envelhecimento, combinando um aumento de longo prazo na expectativa de vida com taxas de fertilidade em declínio. Em contraste, a África enfrenta um desafio de política radicalmente diferente: até 2030, espera-se que os jovens africanos constituam 42% da juventude global.

classificação. O GRR aponta que, no curto prazo, os riscos ambientais poderão agravar-se e atingir um ponto de inflexão, o que poderá resultar em perturbações significativas nas cadeias de abastecimento, no desenvolvimento humano e na sociedade civil.

Na ilustração a seguir, são apresentados os cinco riscos considerados mais suscetíveis de representarem uma crise material, em uma escala mundial em 2024:

Cenário atual dos riscos

Abaixo, são apresentados os riscos, por severidade, em um horizonte temporal de dois e dez anos:

Riscos globais classificados por severidade a curto e longo prazo

d) Riscos ambientais

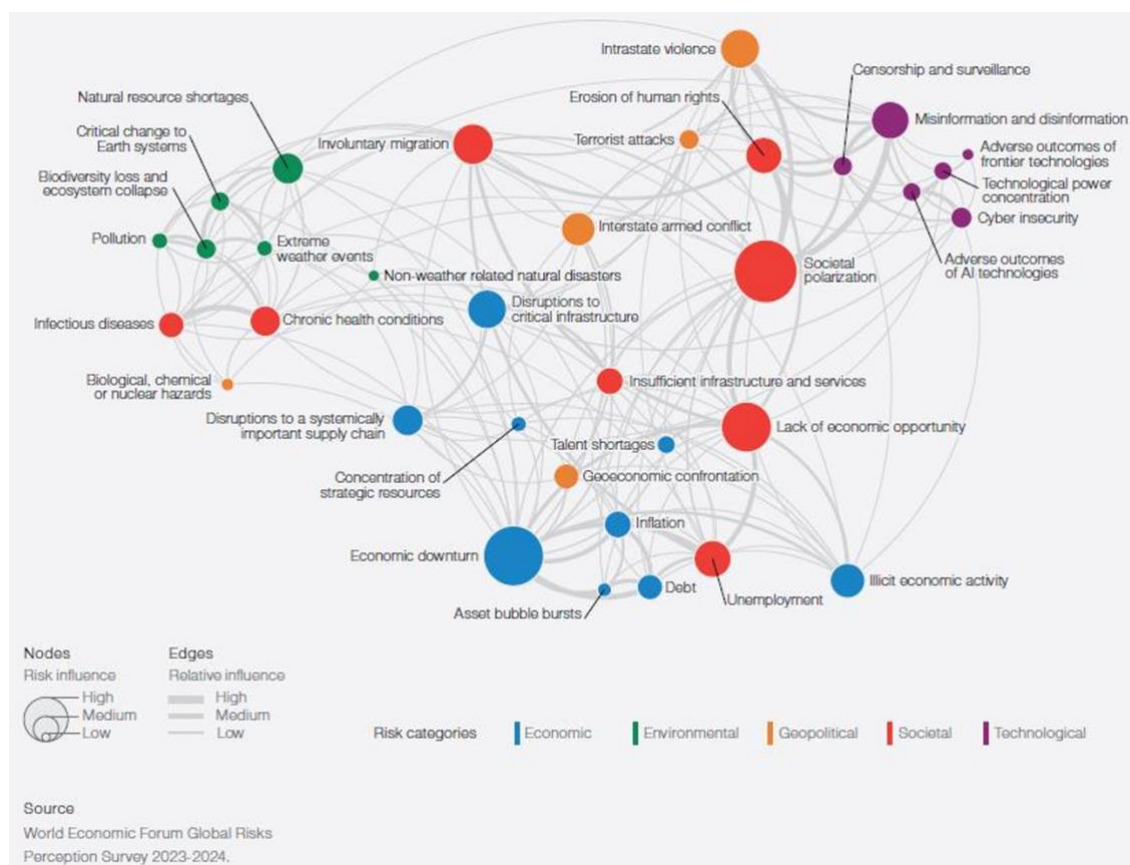
Os riscos ambientais continuam a dominar o cenário de riscos em todos os três períodos e podem atingir ponto incontornável. Dois terços dos entrevistados da GRPS classificam o clima extremo como o principal risco com maior probabilidade de apresentar uma crise material em escala global em 2024, com a fase de aquecimento do ciclo *El Niño*-Oscilação Sul (ENSO) projetada para se intensificar e persistir até maio deste ano. Ele também é visto como o segundo risco mais grave no período de dois anos. Semelhante às classificações do ano passado, os riscos ambientais dominam as quatro primeiras posições dos riscos globais mais severos em um período de dez anos.

Os entrevistados da GRPS, no entanto, discordam quanto à urgência dos riscos ambientais, em especial a perda de biodiversidade e o colapso dos ecossistemas e as alterações críticas dos sistemas terrestres. Os mais jovens tendem a classificar os riscos ambientais de forma muito mais elevada ao longo do período de dois anos, quando comparado com os grupos etários mais avançados; de todo modo, em ambas as faixas etárias, os riscos ambientais figuram nas suas dez primeiras posições a curto prazo. O setor privado destaca os riscos ambientais como uma das principais preocupações a longo prazo, em contraste com os entrevistados da sociedade civil ou do governo, que dão prioridade a esses riscos em períodos mais curtos. Essa dissonância nas percepções de urgência entre os principais agentes decisores implica um alinhamento e uma tomada de decisões abaixo do ideal, aumentando o risco da perda de momentos importantes de intervenção, que resultariam em alterações a longo prazo nos sistemas do planeta.

O GRR aponta, ainda, que esses pontos de inflexão climática poderiam resultar em uma crise socioambiental, intensificando os riscos atuais. Os respondentes do GRPS preveem um agrupamento altamente relacionado de riscos ambientais, com conexões bilaterais para mudanças críticas nos sistemas terrestres. Juntas, mudanças ambientais e no sistema terrestre poderiam impactar, radicalmente, o crescimento econômico e a segurança ao longo da próxima década, levando às inseguranças alimentar, hídrica e de saúde. Os impactos imediatos poderiam reduzir a produtividade agrícola e potencialmente causar falhas simultâneas na colheita em regiões-chave. Por exemplo, alguns estudos sugerem que a perda significativa de massa de gelo da camada de gelo da Groenlândia poderia levar a secas e perdas agrícolas na região do Sahel, no norte da África, ao mesmo tempo em que reduz a produtividade primária marinha no Atlântico Norte. As inseguranças alimentar e hídrica é uma fonte-chave de exposição para várias potências globais e regionais. China, Coreia do Sul, Japão, Rússia e Arábia Saudita estão entre os maiores importadores líquidos de alimentos e produtos agrícolas, enquanto Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Nova Zelândia, Tailândia e Estados Unidos (EUA) compõem alguns dos maiores exportadores. No cenário internacional, mudanças na produtividade agrícola e na disponibilidade de água poderiam alterar os padrões de comércio global e as alianças, ou até mesmo se tornar uma moeda de troca na gestão contenciosa dos fluxos migratórios entre países hospedeiros, adicionando uma camada adicional de complexidade às dinâmicas geoestratégicas em mudança.

e) Desinformação, informação falsa, polarização social e riscos tecnológicos

À medida que a polarização aumenta e os riscos tecnológicos não são controlados, a "verdade" fica sob pressão. A polarização social está entre os três principais riscos nos horizontes de tempo atual e de dois anos, ocupando a 9ª posição no longo prazo.

Na próxima figura, os nós estão baseados em uma simples contagem de todas as relações bidirecionais identificadas pelos entrevistados, já as arestas estão baseadas em uma simples contagem do número de vezes que o risco foi identificado como uma consequência. É possível observar que tanto a polarização social como a desaceleração econômica são vistas como os riscos mais interconectados e, portanto, mais influentes, na rede global de riscos, como impulsionadores e possíveis consequências de diversos outros riscos.

Panorama dos riscos globais: um mapa de interconexões

Os recentes avanços tecnológicos, como a inteligência artificial (IA) generativa, aumentaram o volume, o alcance e a eficácia de informações falsas. Emergindo como o risco global mais grave previsto para os próximos dois anos (e o quinto risco mais impactante em dez anos), a desinformação e as informações falsas serão utilizadas por atores estrangeiros e nacionais para ampliar ainda mais as divisões sociais e políticas. Com três bilhões de pessoas indo às urnas em 2024, o uso generalizado de informações falsas e de desinformação, assim como as ferramentas para disseminá-las, podem minar a legitimidade real e percebida dos governos recém-eleitos. A erosão de longo prazo dos processos democráticos é agravada por distúrbios que vão desde protestos violentos e crimes de ódio até confrontos civis e terrorismo.

Para além das eleições, é provável que as percepções da realidade também se tornem mais polarizadas, infiltrando-se no discurso público sobre questões que vão desde a saúde pública à justiça social. No entanto, à medida que a verdade é minada, o risco de propaganda interna e de censura também aumenta. Em resposta à desinformação, os governos poderão ter cada vez mais poderes para controlar a informação com base no que determinam ser "verdadeiro". As liberdades relacionadas com a Internet, a imprensa e o acesso a fontes de informação mais vastas, que já estão

em declínio, correm o risco de se transformar numa repressão mais vasta dos fluxos de informação num conjunto mais amplo de países.

f) Pressões econômicas

As pressões econômicas sobre as pessoas – e os países – de baixo e médio rendimento deverão aumentar. A crise do custo de vida continua sendo uma grande preocupação nas perspectivas para 2024. Os riscos econômicos de inflação (sétima posição) e desaceleração econômica (nona posição) aparecem nas classificações dos dez principais riscos no período de dois anos.

Embora os mercados econômicos estejam relativamente tranquilos na atualidade, a perspectiva de curto prazo continua altamente incerta. Nos próximos dois anos, existem diversas fontes de pressões contínuas sobre os preços do lado da oferta, desde as condições do *El Niño* até a potencial escalada de conflitos. Se as taxas de juro se mantiverem relativamente elevadas durante mais tempo, as pequenas e médias empresas e os países altamente endividados ficarão particularmente expostos a situações de endividamento. A incerteza econômica pesará fortemente na maioria dos mercados, mas o custo do capital será o mais caro para os países mais vulneráveis. Aqueles que são mais vulneráveis à mudança do clima ou mais propensos a conflitos ficarão cada vez mais excluídos das tão necessárias infraestruturas digitais e físicas, do comércio e dos investimentos verdes, bem como das oportunidades econômicas relacionadas. À medida que as capacidades de adaptação destes Estados frágeis se deterioram, os impactos sociais e ambientais conexos são amplificados.

O risco de inadimplência da dívida dos países está aumentando, mas é digno de nota que, mesmo com um dólar americano forte, grandes economias emergentes como México e Brasil têm evitado em grande parte o estresse da dívida até o momento. Isso tem sido atribuído a condições estruturalmente diferentes nesses mercados do que no passado.

Da mesma forma, a convergência dos avanços tecnológicos e da dinâmica geopolítica também pode criar um conjunto de ganhadores e perdedores nas economias avançadas e em desenvolvimento. Países e comunidades vulneráveis podem ser abandonados ou isolados digitalmente dos avanços da IA que afetam a produtividade econômica, finanças, clima, educação e saúde, bem como a criação de empregos relacionados. Ademais, as tendências econômicas, ambientais e tecnológicas podem reforçar os desafios existentes em relação à mobilidade social e de trabalho, impedindo os indivíduos de oportunidades de renda e de qualificação e, portanto, dificultando a capacidade de melhorar seu status econômico.

A falta de oportunidades econômicas é um dos dez principais riscos durante o período de dois anos, mas parece ser uma preocupação menor para os agentes decisores globais no horizonte de longo prazo, caindo para o 11º lugar. As elevadas taxas de rotatividade do emprego – tanto a criação como a destruição de postos de trabalho – têm o potencial de resultar em mercados de trabalho profundamente bifurcados entre e dentro das economias desenvolvidas e em desenvolvimento. Embora as vantagens dessas transições econômicas em termos de produtividade não devam ser subestimadas, o crescimento das exportações baseado na indústria de transformação ou nos serviços poderá deixar de constituir a via tradicional para uma maior prosperidade dos países em desenvolvimento.

As estimativas mais recentes sugerem que três em cada cinco trabalhadores precisarão de capacitação antes de 2027. No entanto, barreiras de classe socioeconômica e idade podem dificultar a mobilidade econômica, enraizando as desigualdades existentes. Apesar dos avanços

impulsionados pela IA na educação, nem todos os trabalhadores terão acesso a oportunidades adequadas de requalificação. Aqueles com recursos econômicos para se adaptar a novas indústrias terão uma melhor chance de manter a estabilidade econômica e obter salários mais altos. Aqueles sem acesso a treinamento de qualidade serão forçados a empregos menos estáveis ou seguros. Além disso, a automação de funções de nível básico poderá criar uma barreira educacional mais alta para o ingresso no mercado de trabalho, ampliando os desafios de mobilidade social. No longo prazo, os empregos de trabalhadores mais qualificados e mais bem pagos também podem estar sob ameaça tanto da IA quanto da evolução das máquinas, com barreiras surgindo devido à obsolescência e à atrofia de habilidades, bem como aos avanços da tecnologia.

g) Tensões geopolíticas e riscos de segurança

As tensões geopolíticas latentes, combinadas com a tecnologia, gerarão novos riscos à segurança. Como produto e fator de fragilidade do Estado, o conflito armado entre países passou a ser considerado um dos dez principais riscos em um horizonte de dois anos, o que é ainda mais preocupante quando considerado o contexto dos recentes avanços tecnológicos.

A crescente internacionalização dos conflitos, com envolvimento de conjunto mais amplo de potências, poderá conduzir a guerras mais mortíferas e prolongadas, bem como a crises humanitárias avassaladoras. Com vários Estados envolvidos em guerras por procuração, e talvez mesmo em guerras diretas, os incentivos para condensar o tempo de tomada de decisão por meio da integração da IA aumentarão. A penetração da IA na tomada de decisões sobre conflitos – para selecionar autonomamente alvos e determinar objetivos – aumentaria, significativamente, o risco de uma escalada acidental ou intencional durante a próxima década.

h) Impacto das divisões ideológicas e geoeconômicas no futuro da governança

As divisões ideológicas e geoeconômicas perturbarão o futuro da governança. Uma divisão mais profunda no cenário internacional entre vários polos de poder e entre o Norte e o Sul Global pode paralisar os mecanismos de governança internacional, corroer a cooperação e desviar a atenção e os recursos das principais potências dos riscos globais urgentes. Questionados sobre as perspectivas políticas globais para a cooperação em matéria de riscos durante a próxima década, dois terços dos entrevistados da GRPS consideram que o mundo enfrentará uma ordem multipolar ou fragmentada, em que as potências médias e grandes disputam, estabelecem e aplicam regras e normas regionais.

Durante a próxima década, à medida que aumenta a insatisfação com o domínio contínuo do Norte Global, um conjunto de Estados em ascensão procurará exercer uma influência mais determinante no cenário mundial em múltiplos domínios, afirmando o seu poder em termos militares, tecnológicos e econômicos. À medida que os Estados do Sul Global suportam o peso da mudança do clima, os efeitos das crises da era pandêmica, as divisões geoeconômicas entre as grandes potências e o crescente alinhamento e as alianças políticas no seio do grupo de países em desenvolvimento, historicamente díspares, podem moldar, cada vez mais, a dinâmica da segurança, incluindo implicações para os pontos críticos de alto risco: a guerra Rússia-Ucrânia, o conflito no Oriente Médio e as tensões sobre Taiwan.

O acesso ao "*stack* tecnológico"[93] tornar-se-á um componente ainda mais crítico do *soft power* das grandes potências, para consolidar a sua influência. No entanto, outros países com vantagens competitivas nas cadeias de valor à montante – desde os minerais essenciais até à propriedade intelectual e ao capital de elevado valor – provavelmente se aproveitarão desses ativos econômicos para obter acesso a tecnologias avançadas, o que conduzirá a uma nova dinâmica de poder.

i) Oportunidades de ação para enfrentar os riscos globais num mundo fragmentado

De acordo com o GRR 2024, a próxima década será caracterizada por intensa volatilidade, à medida que se passa por mudanças geopolíticas, climáticas, demográficas e tecnológicas. A capacidade de cooperação estará sob pressão. No entanto, ainda há oportunidades importantes em torno de ações que podem ser tomadas local ou internacionalmente, individualmente ou de forma colaborativa, e que podem reduzir significativamente o impacto dos riscos globais. Estratégias localizadas podem reduzir o impacto dos riscos inevitáveis para os quais é preciso estar preparado, e tanto o setor público quanto o privado podem desempenhar um papel fundamental para ampliar esses benefícios a todos.

Ainda segundo o GRR 2024, os empreendimentos inovadores, desenvolvidos por meio de esforços de priorização do futuro, e o foco em pesquisa e desenvolvimento podem igualmente ajudar a tornar o mundo um lugar mais seguro. As ações coletivas de cidadãos individuais, empresas e países podem parecer insignificantes por si só, mas, quando atingem uma massa crítica, podem fazer promover a redução do risco global. Em suma, o GRR 2024 ressalta, que, mesmo num mundo cada vez mais fragmentado, a colaboração transfronteiriça em grande escala continua a ser fundamental para os riscos que são decisivos para a segurança e a prosperidade humanas.

[93] Conjunto de tecnologias envolvidas no desenvolvimento de produtos tecnológicos, como aplicações. Esse conjunto compreende engenharia de dados, análise de dados e IA, entre outros.

XX. Seis Faces da Globalização

Ao tentar responder ao questionamento “quem ganha e quem perde com a globalização?”, Anthea Roberts e Nicolas Lamp apresentam, na obra *Seis Faces da Globalização,* as narrativas dominantes no Ocidente sobre o tema. Segundo os autores, as narrativas seriam histórias que nós contamos para nós mesmos para que o mundo faça sentido, além de histórias que a gente conta aos outros para influenciar o entendimento deles de mundo.

Os autores utilizam a imagem de um cubo mágico para representar as seis narrativas, no qual cada face conta uma parte da história, mas não o todo. Cada ponto de vista incorpora julgamentos de valor sobre o que merece nossa atenção e como devemos avaliar o que vemos. A teoria, assim, fornece uma estrutura holística e integrativa para entender os debates atuais e para tratar de temas complexos.

As seis narrativas dominantes são:

1) a narrativa do *establishment*;
2) a narrativa populista de esquerda;
3) a narrativa populista de direita;
4) a narrativa do poder corporativo;
5) a narrativa geoeconômica; e
6) a narrativa das ameaças globais.

Ressalta-se que todas essas seis narrativas dominantes são constantemente exploradas pelos veículos de mídia, como constatado pelas diferentes capas da revista *The Economist*:

Fonte: ROBERTS, Anthea; LAMP, Nicolas. *Six Faces of Globalization: Who Wins, Who Loses, and Why It Matters. Harvard University Press*, 28/09/2021. 400 p. ISBN 978-0674245952.

i. A narrativa do *establishment (win-win)*

Preconiza que pessoas ricas e pobres em países desenvolvidos e em desenvolvimento ganham com a globalização econômica. É o paradigma dominante para entender a globalização econômica no Ocidente nas últimas três décadas, desde o término da Guerra Fria. Essa narrativa é representada pela face de cima do cubo, na qual todos ganham. Sustenta que o livre comércio faz crescer o bolo para que todos possam ter uma fatia maior. A integração econômica é vista como uma força imparável e benéfica.

Essa visão reflete a posição dos principais partidos políticos na maioria das democracias ocidentais, além de instituições do sistema financeiro e comercial internacional, tais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização Mundial do Comércio (OMC). Muitos atores endossam essa narrativa, argumentando que o livre comércio não apenas aumenta a prosperidade, mas também contribui a alcançar outros objetivos, como a paz.

No entanto, a narrativa do *establishment* tem sido contestada, sobretudo devido a preocupações com o impacto do livre comércio sobre os trabalhadores e o meio ambiente. O descontentamento com a globalização econômica evidenciou-se na década seguinte à crise financeira global, quando voltaram ao centro do debate político as narrativas de que a globalização econômica produz vencedores e perdedores.

ii. A narrativa populista de esquerda (*win-lose*)

Entende que as elites ganham às custas da classe média e dos pobres em diferentes países. Essa narrativa afirma que as economias nacionais são manipuladas, canalizando os ganhos da globalização para a elite corrupta. Sob essa ótica, a globalização econômica faz o bolo crescer, mas as fatias se tornam cada vez mais desiguais. Os ganhadores são os diretores executivos (CEOs), os banqueiros e os bilionários (1% do topo) ou até mesmo a classe profissional educada e a classe média alta de forma mais ampla (20% do topo). Os perdedores são os pobres e a classe média. Verifica-se, assim, uma estrutura vertical entre ganhadores e perdedores.

iii. A narrativa populista de direita *(win-lose)*

Sustenta que os trabalhadores industriais nos países em desenvolvimento ganham às custas dos trabalhadores nos países desenvolvidos. Os perdedores são os trabalhadores dos países desenvolvidos, suas famílias e suas comunidades, que perdem com a globalização tanto economica quanto culturalmente. Os adeptos dessa narrativa são contra a terceirização de empregos industriais, a imigração e o declínio das comunidades e dos valores tradicionais da classe trabalhadora.

Nos Estados Unidos (EUA), a perda de empregos de colarinho azul (trabalhadores braçais) para a China e para o México atingiu fortemente as comunidades manufatureiras, de modo que essa narrativa tem um forte elemento protecionista naquele país. Já na Europa Ocidental, predominam o sentimento xenófobo e as preocupações com a perda de soberania. Por exemplo, no Reino Unido, as pessoas favoráveis ao *Brexit* não se opuseram ao livre comércio, mas sim aos ditames das instituições da União Europeia (UE), desejando recuperar o controle sobre a imigração.

A narrativa populista de direita compartilha com a versão de esquerda uma desconfiança das elites, mas culpam a elite por razões diferentes: os populistas de esquerda culpam a elite por enriquecer às custas dos trabalhadores e da classe média; já os populistas de direita denunciam a elite por não proteger a população trabalhadora nacional das ameaças representadas pelos estrangeiros. Verifica-se na narrativa de direita, assim, uma dinâmica horizontal entre ganhadores e perdedores: nós contra eles.

Essa narrativa também explora as divisões geográficas nacionais (áreas rurais em declínio *versus* riquezas de centros urbanos prósperos), que representam diferentes sistemas de valores, sendo as áreas rurais as guardiãs dos valores culturais conservadores (estabilidade, tradição, patriotismo, lealdade) e os centros urbanos representantes de um "globalismo" desenfreado e amoral. Para os proponentes dessa narrativa, as diferenças culturais são mais significativas do que as divisões baseadas em classe ou renda.

iv. A narrativa do poder corporativo (*win-lose*)

Essa narrativa afirma que as corporações multinacionais ganham às custas dos trabalhadores, dos governos e dos cidadãos em países desenvolvidos e países em desenvolvimento. Essa perspectiva entende que as verdadeiras ganhadoras da globalização são as corporações multinacionais, que tiram proveito de um mercado global para produzir mais barato, vender em qualquer lugar do mundo e pagar o mínimo possível de impostos. O resultado é a vitória do capital transnacional sobre a classe trabalhadora transnacional.

A narrativa populista de esquerda e a do poder corporativo são frequentemente entrelaçadas em países como os EUA e o Reino Unido, onde muitos da esquerda criticam amplamente os capitalistas, sejam eles indivíduos ou corporações. Já em muitos países da Europa Ocidental, onde os níveis de desigualdade doméstica são mais baixos, a narrativa do poder corporativo aparece com mais destaque, como ficou evidente nos protestos em toda a Europa em 2015 e 2016 contra o Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP, na sigla em inglês).

v. A narrativa geoeconômica (*win-lose*)

Aduz que alguns países em desenvolvimento ganharam em detrimento de alguns países desenvolvidos, dando origem a uma nova era de rivalidade entre grandes potências. Essa narrativa enfatiza a crescente rivalidade estratégica e econômica entre a China e os EUA, com impactos significativos para os demais países. Sob essa ótica, a interdependência econômica e digital do Ocidente em relação à China é uma aposta perigosa, pois cria perspectivas de interdependência armada e perda de supremacia tecnológica.

A narrativa geoeconômica, assim como a populista de direita, acredita em uma ameaça externa, mas a identifica como sendo a competição econômica e tecnológica entre os EUA e a China[94]. Em termos absolutos, embora ambos os países tenham ganhado com a globalização econômica, em termos relativos a China é a ganhadora. Essa narrativa é mais predominante nos EUA, mas também está se disseminando em outros países ocidentais.

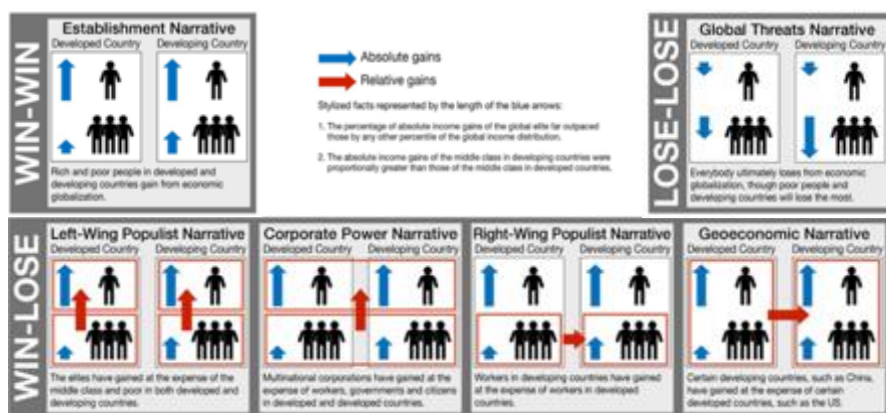
A China tem sido considerada um concorrente estratégico e uma potencial ameaça à segurança, em vez de apenas um parceiro econômico. A narrativa geoeconômica, em vez de enfatizar o bem-estar e as perspectivas de paz trazidas pelo comércio e pelos investimentos, enfatiza as vulnerabilidades de segurança criadas pela interdependência econômica e de conectividade digital dos EUA com um rival estratégico, a China. A estrutura entre ganhadores e perdedores também é horizontal nessa narrativa.

vi. A narrativa das ameaças globais (*lose-lose*)

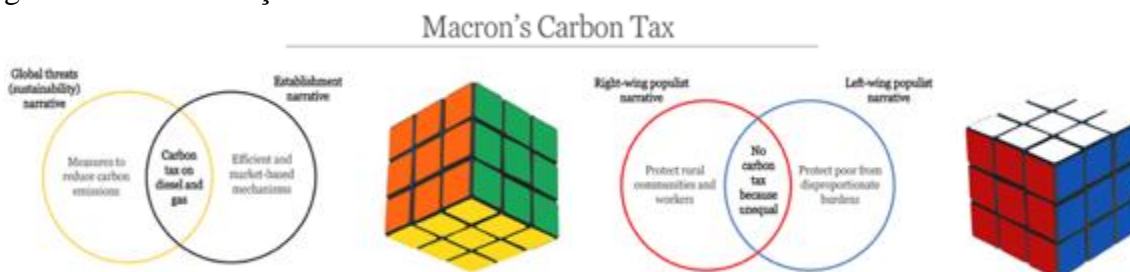
Afirma que todos perdem com a globalização econômica – embora, devido a questões distributivas, os países em desenvolvimento e as pessoas pobres sofram mais, perdendo primeiro e pior. Essa narrativa é representada pela face inferior do cubo mágico. Essa perspectiva exige um repensar radical das economias e das sociedades para enfrentar ameaças globais comuns, como

[94] As preocupações sobre a interação da segurança econômica e da segurança nacional aumentaram e diminuíram ao longo dos anos. Os EUA trataram a União Soviética (URSS) como uma ameaça à segurança durante a Guerra Fria, e o Japão como um concorrente econômico durante as décadas de 1970 e 1980. No entanto, os EUA têm percebido cada vez mais a China como um concorrente econômico e uma ameaça a sua segurança, dando à narrativa geoeconômica uma urgência que não tinha durante a Guerra Fria.

pandemias e mudanças climáticas. A globalização econômica é vista como uma fonte e um catalisador de ameaças globais, visto que a conectividade global aumenta o risco de contágios (tanto viral quanto econômico). O aumento das emissões de carbono decorre da difusão global dos padrões ocidentais de produção e de consumo, ameaçando as pessoas e o planeta.

Essa narrativa enfatiza a humanidade, a solidariedade global e a cooperação internacional diante de desafios comuns. Entende-se que tudo é interdependente: os sistemas econômicos estão localizados dentro dos sistemas sociais e políticos, que, por sua vez, estão incorporados em ecossistemas ambientais e planetários. Para que todos possam sobreviver e prosperar dentro dos limites do planeta, essa narrativa defende uma ação coletiva e uma mudança de ênfase da eficiência econômica para que haja uma maior resiliência e sustentabilidade, permitindo que indivíduos e sociedades sobrevivam e prosperem dentro dos limites do planeta Terra.

Quadro sinóptico das seis narrativas dominantes sobre globalização
Fonte: ROBERTS, Anthea; LAMP, Nicolas. Six Faces of Globalization: Who Wins, Who Loses, and Why It Matters. Harvard University Press, 28/09/2021. 400 p. ISBN 978-0674245952.

vii. Integração de narrativas da globalização

Apesar das diferenças entre as narrativas, há intersecções/sobreposições de visões entre elas. Por exemplo, é possível verificar, na política do presidente francês Emmanuel Macron acerca da tributação de carbono, a intersecção das narrativas populistas de direita e de esquerda quanto à desigualdade dessa taxação:

Fonte: https://www.sixfacesofglobalization.com/s/SixFacesofGlobalization-China_20211216.pdf e https://www.youtube.com/watch?v=lcE10tzPv2Y

Para os autores, não existe narrativa certa ou errada, pois a integração de múltiplos pontos de vista[95] em uma visão coerente ajuda a superar o pensamento unidimensional que trava os debates sobre a globalização econômica. A tese das seis faces da globalização instiga, portanto, a apreciação de cada narrativa em seus próprios termos. Considerar as múltiplas narrativas nos permite ter consciência de como nossa abordagem se encaixa no universo discursivo mais amplo, além de poder notar, por meio da valorização da perspectiva do outro, que estamos perdendo algo importante. Assim, é possível combinar os *insights* de diferentes narrativas, de forma que algumas delas se complementem, reforçando preocupações semelhantes de diferentes ângulos ou esclarecendo diferentes elementos de um problema. Ao contrário do cubo mágico, no entanto, não há uma solução única e perfeita para responder à globalização econômica. O desafio político é saber como melhor misturar e combinar os quadrados coloridos das diferentes narrativas para encontrar um novo consenso e avançar. Da imagem do cubo mágico, então, os autores partem para a imagem dinâmica de um caleidoscópio: a cada giro, as peças coloridas mudam de lugar, novos reflexos/reflexões são criados e novos padrões aparecem, inexistindo fim ou solução única para o problema. Acomodar essa complexidade abre caminho para entendimentos mais sutis da realidade, novas alianças potenciais e respostas políticas mais calibradas.

Nesse sentido, Anthea Roberts e Nicolas Lamp sustentam a necessidade de desenvolver um "pensamento integrativo complexo". Isso envolve pelo menos duas etapas:

1) Diferenciação: a vontade de aceitar que existem diferentes maneiras de olhar para um problema e a capacidade de ver os problemas por diferentes perspectivas; e
2) Integração: a capacidade de extrair *insights* de cada um de modo a integrá-los em uma compreensão ou abordagem coerente.

[95] O cientista político Philip Tetlock, em seu trabalho sobre previsões, afirma que a melhor forma de entender questões complexas está em vê-las por meio de "olhos de libélula" para sintetizar uma infinidade de pontos, contrapontos e contra-contrapontos. Tetlock mostra que as pessoas que integram *insights* de múltiplas perspectivas tendem a desenvolver uma compreensão mais precisa da realidade e são mais precisas em suas previsões. Desenvolver a "visão de libélula" requer tanto empatia cognitiva quanto pensamento integrador complexo. As libélulas têm olhos compostos com milhares de lentes, permitindo que vejam com um alcance de quase 360 graus.

XXI. Separatismo e irredentismo

a) Conceitos

Contemporaneamente, a ideia de separatismo tem suas origens na definição do traçado das fronteiras, sobretudo após o fim das duas Guerras Mundiais. Em alguns casos, as fronteiras foram definidas sem levar em consideração particularidades de áreas nas quais viviam minorias nacionais, como em boa parte do processo vivido pelo continente africano, no marco do *Scramble for Africa* do final do século XIX ou das partições territoriais sofridas por entes como o Império Austro-Húngaro no pós-Primeira Guerra Mundial. Ademais, mesmo dentro de Estados, sobretudo na União Soviética (URSS) e na Iugoslávia ao longo dos anos em que existiram no sistema internacional, houve intercâmbio de territórios entre as suas repúblicas constituintes, em boa parte ignorando características específicas de cada região. O processo resultante deu origem a unidades estatais com minorias desprovidas de condições e oportunidades para proteção de seus direitos de forma mais assertiva, o que mudaria já a partir da década de 1980, com a fermentação de tensões que viriam, na década seguinte, a dar origem a vários conflitos de fundo étnico por independência. Ou seja, o separatismo tem como fulcro a ideia de desligar-se de uma entidade estatal soberana para formar uma nova entidade.

A ideia de irredentismo guarda relação com uma região que esteja sob jurisdição política de um Estado, mas que tenha laços com outra entidade estatal por intermédio da história, da cultura e da etnia. O irredentismo se diferencia do conceito de diáspora, pois esta pressupõe que o grupo de indivíduos migrou de sua terra natal, enquanto aquela envolve o grupo em sua própria região de origem. Entre os exemplos que se aplicam à realidade atual, temos as ideias de Grande Albânia (com implicações sobre a questão do Kosovo), a Grande Rússia (que inspira movimentos como a Novorossiya, na região ucraniana do Donbass), além de outras situações como a Grande Romênia (que buscaria unir Romênia e Moldávia) e, no espaço pós-soviético, a Armênia Unida, o Azerbaijão Inteiro, a Croácia Unida e a Macedônia Unida. No irredentismo, há tanto a possibilidade de formação de um novo Estado, quanto a hipótese de reunião com outro Estado. O estudo do irredentismo é válido para melhor compreensão de como ocorrem as dinâmicas nacionalistas, em comparação a conflitos de origem separatista, que tendem a ter menor força militar e menor potencial de internacionalização. No caso de questões separatistas, o fluxo usual envolve o Estado soberano negando a concessão de soberania às minorias em seus territórios, o que gera violência, adstrita às fronteiras, em boa medida por princípios como a soberania nacional, a preservação da integridade territorial, a intangibilidade das fronteiras nacionais e a não intervenção em assuntos de outros países. No caso do irredentismo, há esforço político de grupos étnicos que são majoritários dentro de uma unidade estatal, não raramente com apoio formal ou informal de Estados vizinhos, como é o caso do envolvimento russo na península da Crimeia.

Esses conceitos guardam relação com o princípio do direito à autodeterminação dos povos, fulcro do Direito Internacional contemporâneo. Por outro lado, há conflito potencial com outro princípio, que diz respeito à proteção da integridade territorial de um Estado. O direito à autodeterminação foi aplicado no marco da descolonização afro-asiática, nas décadas de 1950 e 1960. Hoje, porém, não há ponto pacificado, a exemplo do caso do Kosovo, objeto de opinião consultiva da Corte Internacional de Justiça (CIJ) após a declaração de independência kosovar, em 2008: por um lado, por maioria, o tribunal declarou que a proclamação de independência não violou o Direito Internacional; por outro, o reconhecimento do novo país seria um tema político.

b) Causas de separatismo e irredentismo

Uma das questões fundamentais da etnogênese[96] é um território comum, com condições climáticas e geográficas específicas, que definem traços econômicos e culturais de uma civilização, com reflexos em suas mentalidades, costumes e tradições. O território, assim, mostra sua importância ao representar uma das principais razões por conflitos interétnicos ou interestatais, nos quais todos os lados reivindicam seus direitos a este território. Milhões de pessoas vivem em áreas reivindicadas por dois ou mais Estados soberanos que se reconhecem mutuamente – o número aumenta bastante ao considerar as reivindicações territoriais entre lados sem reconhecimento mútuo.

Os movimentos separatistas e irredentistas podem ter uma ou mais motivações para suas reivindicações, que incluem: 1) ressentimento emocional e ódio para com comunidades rivais; 2) necessidade de proteção contra genocídio e limpeza étnica; 3) resistência das minorias à opressão, que inclui ataques contra sua língua, cultura ou religião; 4) influência e propaganda por grupos, dentro e fora da região, que acreditam em ganhos políticos advindos de conflitos interétnicos; 5) busca do fim da exploração econômica por um grupo mais poderoso, ou, também, maior autonomia econômica, quando se trata de uma região mais rica; 6) preservação de tradições religiosas, culturais e linguísticas; 7) vácuo de poder geopolítico na esteira da dissolução de Estados maiores ou impérios; 8) percepção de que o território em questão foi formado por meios ilegítimos, como na transferência de território entre unidades nacionais dentro de um Estado.

c) Reconhecimento

Um Estado, ao reconhecer outros movimentos separatistas, pode abrir um precedente para que dinâmicas domésticas ganhem força. Exemplo disso, entre os detentores de assentos permanentes no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), é a China, que enfrenta vários movimentos secessionistas em seu território, o que leva o país a reiterar apoio aos princípios da soberania estatal e da integridade territorial. A Rússia também enfrenta questões separatistas e, em grande parte dos casos, segue a postura chinesa, embora se abstenha nas situações em seu entorno e, como exceção, tenha dado apoio às independências da Abecásia e da Ossétia do Sul.

O reconhecimento de movimentos separatistas como Estados soberanos, sobretudo quando há indícios de envolvimento com seus processos, pode dar margem a sanções econômicas, políticas e comerciais por parte de organizações internacionais e mesmo de outros países. No caso do reconhecimento da Abecásia e da Ossétia do Sul, a Rússia escapou de sanções internacionais, mas o desgaste político gerado faria com que, em 2014, a intervenção na Crimeia fosse respondida de forma dura por outros países e blocos internacionais. A União Europeia (UE) e os Estados Unidos (EUA) deram início à imposição de sanções econômicas e políticas contra indivíduos e companhias estratégicas russas, como energia, comunicações, armas e petróleo. Sanções também foram impostas por outros países, como Canadá, Japão, Austrália, Noruega e Suíça. Com a eclosão do conflito no Donbass, houve aprofundamento das medidas, que contribuíram para a grande desvalorização do rublo e, como consequência, uma grave crise econômica na Rússia. Além disso, o Conselho da Europa suspendeu o direito de voto da delegação russa, medida retirada somente

[96] É um conceito antropológico que pretende dar conta do processo de emergência de novas identidades étnicas ou de ressurgimento de etnias já reconhecidas, pelo qual um grupo humano começa a ver-se a si próprio ou a ser visto pelos outros como um grupo étnico distinto.

em 2019, e o G8 cancelou a cúpula prevista para junho de 2014, em Sochi, e também suspendeu a participação russa, o que persiste até hoje.

Outro desdobramento do reconhecimento de um Estado proveniente de questões separatistas ou irredentistas é a alteração do *statu quo* regional, o que traz consequências imprevisíveis para o balanço de interesses dentro de uma região. Por exemplo, na questão de Nagorno-Karabakh, reconhecer a república de Artsakh poderia levar a uma reação mais incisiva do Azerbaijão e da Turquia. Para a Rússia, a manutenção da influência sobre a região do Cáucaso é objetivo central. Por outro lado, a decisão russa de não desencorajar a ofensiva militar azeri em 2020 enfraqueceu o controle armênio sobre Nagorno-Karabakh e criou temores de abertura para intervenções regionais turcas e de outras potências.

O reconhecimento de um Estado também pode servir como instrumento político para contrabalancear a influência ou a ameaça da presença de uma potência rival no território e em seu entorno. O exemplo mais evidente disso é o de Kosovo, cujo reconhecimento desvela um padrão: enquanto países alinhados com os EUA e a UE deram apoio firme à reivindicação kosovar de soberania, a Sérvia, com apoio da Rússia, se opôs veementemente à declaração, assim como países que integram o grupo de potências que ganharam projeção internacional nas últimas décadas, como China, Índia, Brasil, Indonésia e África do Sul. Em suma, o reconhecimento de Kosovo por mais de 110 países só foi possível pela ação diplomática norte-americana e dos países da UE, em esforço para, entre outros objetivos, conter a influência russa nos Bálcãs, projetada sobretudo em Belgrado.

Outro ponto relevante diz respeito à conveniência do reconhecimento de um novo Estado de acordo com as consequências do ato, em ponderação política sensível. Movimentos, como os da Transnístria e do Curdistão, trazem implicações econômicas e geopolíticas. No caso do Curdistão, não importa quão boa seja a forma como o território é administrado, a independência dependeria de uma conjuntura envolvendo quatro Estados vizinhos com posições antagonistas com bastante frequência. Ou seja, em alguns casos, mesmo um reconhecimento *soft* seria problemático.

Reconhecer um Estado também envolve relações complexas de Direito Internacional, sobretudo com o princípio da soberania, que permeia as relações internacionais contemporâneas. Os movimentos secessionistas, para que possam aderir ao clube de Estados, precisam violar a soberania do país do qual pretendem desmembrar-se. Assim, o mais comum é que Estados rejeitem declarações de independência, pela inexistência do direito à secessão no Direito Internacional. Alguns movimentos secessionistas, sobretudo aqueles com fortes motivações econômicas, por estarem em condições melhores que a média dos Estados em cujo território se encontram, são menos suscetíveis a pressões internacionais, acreditando que são vistos como candidatos possíveis para reconhecimento: são exemplos os casos da Somalilândia e do Curdistão. Porém, caso haja a quebra da crença de que o bom comportamento levará ao reconhecimento, a possibilidade de que haja o uso de atos violentos e terrorismo aumenta. Para solucionar questões secessionistas, é importante evitar o isolamento dos movimentos pró-independência, pois isso pode criar sentimentos de rancor acerca do sistema internacional, com danos em curto e médio prazo.

As diferentes razões acima levam a entender o porquê de a solução mais comumente adotada por Estados e organizações internacionais é a proposição intermediária de alternativas que confiram mais autonomia aos secessionistas, mas não a ponto de que os movimentos se convertam em Estados aptos à acessão junto a organizações de caráter global e universal como a Organização das Nações Unidas (ONU). Por outro lado, há a possibilidade de que alguns movimentos sejam admitidos em organizações de caráter temático, como no Fundo Monetário Internacional (FMI, integrado por entidades como Kosovo e Hong Kong), que viabiliza acesso a empréstimos, ou na Agência de Garantias para Investimentos Multilaterais do Banco Mundial (Kosovo), que protege

investidores estrangeiros, ou que desenvolvam suas próprias instituições de caráter técnico, como um Banco Central próprio (Abecásia, Artsakh, Donetsk, Kosovo, Luhansk, Ossétia do Sul, Somalilândia e Transnístria), que permite o desenvolvimento de um mercado financeiro próprio, entre outras possibilidades.

XXII. Teorias de integração regional e a integração europeia

As teorias de integração regional foram desenvolvidas inicialmente para explicar o caso europeu. A própria classificação teórica mais conhecida sobre os processos de integração, desenvolvida pelo húngaro Bela Balassa, na década de 1960, e aprofundada posteriormente, inspira-se muito no processo de integração europeu e está baseada em etapas: 1) sistema de preferências aduaneiras, com a redução de algumas barreiras tarifárias; 2) área de livre comércio, com a eliminação das tarifas alfandegárias entre os países-membros; 3) união aduaneira, com o estabelecimento de uma tarifa externa comum; 4) mercado comum, com a livre circulação de bens, capital, trabalho e serviços; 5) união econômica e monetária, com a introdução de uma moeda única e uma política monetária comum; 6) integração econômica total, com políticas econômicas e fiscais harmonizadas.

No que diz respeito ao surgimento das teorias de integração regional europeia, elas foram desenvolvidas em fases. Devastado pelos combates da Segunda Guerra Mundial, o continente europeu determinou-se a buscar estratégias de cooperação a fim de evitar um novo conflito e superar os traumas da guerra. Até o final dos anos 1960, momento de consolidação da integração europeia, é possível distinguir duas[97]: a primeira fase dos estudos de integração europeia possuía um caráter majoritariamente normativo e relacionava-se com a ideia de prevenção de uma nova guerra na região; a segunda fase, por sua vez, caracteriza-se por tentativas teóricas de identificação da força motriz do processo de integração europeu. Na primeira fase, portanto, surgiram abordagens diversas e com distintas percepções sobre como o processo de integração deveria ser direcionado de modo a mitigar as hipóteses de conflito e promover o desenvolvimento dos Estados europeus de forma colaborativa. A segunda fase, por sua vez, tinha caráter mais explicativo, pois as vertentes teóricas visavam a explicar os motivos da busca europeia pela constituição de um projeto de integração.

Nos anos 1970, é possível identificar o início da terceira fase, de caráter analítico, que amplia o escopo de análise e reflexão ao introduzir novas temáticas, referentes ao funcionamento dos processos internos do sistema europeu, como suas regras, suas práticas e suas instituições. No final do século XX, emerge a quarta fase, a partir da incorporação de abordagens próprias do campo das Relações Internacionais, sobretudo de viés crítico, voltadas, essencialmente, à análise do processo de construção europeia, enfatizando seus momentos de aprofundamento e de alargamento, bem como suas implicações normativas. É importante frisar que as fases não necessariamente se sucedem no tempo, porque algumas perspectivas continuam existindo e se desenvolvendo mesmo após o surgimento das demais.

As correntes teóricas mais atuais, essencialmente as críticas, trazem um novo olhar para o fenômeno integracionista, procurando compreender e problematizar o próprio desenvolvimento do bloco regional europeu, suas finalidades e seus discursos. Adotam uma postura de pluralismo integrativo, isto é, aceitando a validade de uma ampla gama de perspectivas teóricas e abarcando a diversidade teórica como meio de fornecer relatos mais abrangentes e multidimensionais de fenômenos complexos.

---

[97] Há quem considere todo o apanhado até o final dos anos 1960 como uma única fase.

a) Federalismo

O Federalismo entendia que iniciativas políticas para a construção de estruturas federais supranacionais, na forma de uma união federal entre os Estados europeus, por meio da transferência voluntária de parte da soberania estatal, eram o caminho para paz europeia. De acordo com Sabine Saurugger, o Federalismo corresponde a "uma forma de governo baseada em um acordo (*foedus*) entre comunidades políticas independentes e, sobretudo, iguais para agir em conjunto ainda que se mantenham separadas". Em geral, o Federalismo fica à margem das teorias utilizadas para estudar os processos de integração dado seu caráter altamente normativo, em função da proposta de formação de uma federação de Estados, e o fato de ser uma abordagem que não traz hipóteses para validar como e por que motivo esse processo de integração se constrói, mas, sim, um modelo de integração a ser implementado.

Oliver Costa afirma, entretanto, que o Federalismo com o tempo ganha uma vertente analítica. De acordo com o autor, "proponentes de uma abordagem federalista analítica (não normativa) estudam a integração nacional e regional de forma sistemática e buscam explicar seus resultados. No caso da União Europeia (UE), eles caminham em direção oposta dos intergovernamentalistas, atribuindo um papel crucial ao nível supranacional como o verdadeiro centro para a tomada de decisão. Porém, ao mesmo tempo, refutam as teorias neofuncionalistas, estimando a ausência de efeitos '*spillover*' entre os setores públicos, pois o interesse e a disposição dos Estados-Membros continuam sendo fundamentais ao progresso do processo de integração. Eles consideram que a UE seja melhor compreendia como uma forma de federalismo cooperativo, com tomada conjunta de decisões e poderes executivo e legislativo compartilhados".

b) Funcionalismo e Neofuncionalismo

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, assim como o Federalismo, o Funcionalismo surgiu como alternativa para a construção de relações pacíficas na Europa. O Funcionalismo afirmava que a cooperação interestatal em áreas funcionais específicas, principalmente de natureza técnica e econômica, por meio de organizações internacionais, conduziria a um sistema mais próspero e pacífico. Desta forma, haveria uma transferência da soberania, em áreas específicas, para as instituições regionais, que seriam dirigidas por elites técnicas. Para David Mitrany, principal teórico do Funcionalismo, o contexto que favorece a integração regional é a existência de problemas técnicos que não podem ser resolvidos apenas nacionalmente e demandam a cooperação com outros Estados da região que têm as mesmas necessidades, dando origem, então, a organizações internacionais. Essa cooperação ocorre inicialmente entre burocracias similares dos Estados, ainda que não em nível estatal, e se prolifera para outros campos. Sendo assim, uma vez que a colaboração funcional em um determinado setor promova efeitos positivos, pode-se estimular cooperação em outras áreas, a chamada Doutrina da Ramificação de David Mitrany.

Ao final da década de 1950 e início dos anos 1960, inaugurando o que pode ser classificada como a segunda fase dos estudos de integração, o Neofuncionalismo surge como uma perspectiva teórica que busca explicar os avanços da integração europeia, anteriormente setorial com a Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (CECA) e que gerou os *spillovers* necessários à criação da Comunidade Econômica Europeia (CEE). O Neofuncionalismo deriva da lógica funcionalista, mas questões políticas e econômicas, para além dos aspectos técnicos, também podem desencadear o processo de integração. Ernest Haas, teórico do Neofuncionalismo, destaca a importância dos papéis dos grupos de interesse e dos partidos políticos que, ao promoverem seus

interesses, induzem o processo de integração. Sendo assim, existem quatro motivações principais para integração: 1) a promoção da segurança comum; 2) a obtenção do desenvolvimento econômico e do bem-estar social; 3) o interesse de uma nação mais forte de controlar os seus aliados menores; e 4) a vontade comum de unificar as sociedades. De acordo com a teoria neofuncionalista, a integração seria impulsionada por um núcleo central constituído pelos governos e pelas burocracias especializadas a partir do qual se iria esparramando, em um efeito de *spillover*, para a sociedade, criando novas dinâmicas de interação. Para os teóricos neofuncionalistas, a construção europeia explicava-se pela integração gradual em setores específicos, no caso o econômico, que geraram um efeito de transbordamento (*spillover effect*) para outras áreas.

Para Oliver Costa, "essa teoria insistia especialmente em dois fenômenos: o efeito '*spillover'* e o papel de grupos de interesse. De acordo com os neofuncionalistas, a decisão inicial de colocar um setor sob a autoridade de uma instituição supranacional gerava pressão para que a autoridade da instituição fosse estendida a outros setores que Haas descreve como uma lógica expansiva de integração setorial. O processo de integração foi então desenhado para se expandir gradualmente para um número maior de setores, primeiro econômico, depois político (o fenômeno '*spillover'*). Na visão dos neofuncionalistas, a integração econômica setorial produzia, de fato, solidariedade entre os estados, uma solidariedade que exigia em troca uma capacidade regulatória supranacional mais significativa e, por sua vez, integração política. O apoio ao processo de integração entre elites econômicas e políticas também foi considerado muito importante. De fato, esse processo foi, em teoria, facilitado por grupos de interesse nacionais que operavam nos setores relacionados: se beneficiando do processo de integração e do suporte da Alta Autoridade (posteriormente a Comissão), eles deveriam pressionar seus governos nacionais para promover e aprofundar o projeto europeu. As elites nacionais perceberiam que alguns problemas não podem ser solucionados na esfera doméstica e, portanto, devem ser tratados em nível supranacional".

c) Intergovernamentalismo e Transnacionalismo

A segunda fase dos estudos sobre integração regional também é marcada pela existência de outras duas grandes vertentes teóricas: o Intergovernamentalismo e o Transnacionalismo.

Os intergovernamentalistas destacavam a centralidade do Estado no processo de integração e explicavam a construção europeia como derivada das decisões racionais de cada país com vistas a atender seus interesses nacionais. Em outras palavras, os Estados só cooperavam quando isso atendia seus interesses individuais. Segundo Costa, o Intergovernamentalismo origina-se do movimento realista nas Relações Internacionais (RI). "Proponentes dessa teoria acreditam no papel central dos Estados soberanos, considerados agentes racionais que buscam promover e maximizar seus interesses. Eles acreditam que os Estados-nações, longe de serem obsoletos, são fortalecidos com o processo de integração que desejam e que controlam. A cooperação europeia é então explicada por uma estratégia racional de líderes nacionais que, em um contexto de crescente interdependência econômica, pretendem controlar com mais eficiência problemas específicos, compartilhando aspectos limitados de suas soberanias. Desta forma, o processo continua sendo controlado pelos interesses nacionais que prejudicam o surgimento de uma política verdadeiramente supranacional, e é apenas o resultado de negociações entre os Estados-Membros (barganha interestado). A Comissão é considerada uma simples secretaria e as instituições supranacionais, em geral, são vistas como ferramentas nas mãos dos Estados-nações." Entre os anos 1960 e 1970, a teoria intergovernamentalista apresentava grande potencial explicativo para

os acontecimentos no seio da integração europeia, a exemplo da crise da cadeira vazia de De Gaulle e o veto à entrada britânica.

A teoria intergovernamentalista entende que os Estados são atores racionais e que seus comportamentos refletem as pressões tanto internas, de vários grupos da sociedade, quanto externas, oriundas do próprio ambiente internacional. Para os intergovernamentalistas de vertente mais liberal, a integração regional segue dois estágios. Primeiramente, os governos definem internamente seus interesses nacionais que conduzirão suas ações no plano internacional. Posteriormente, no processo de negociação interestatal, inicia-se uma série de barganhas. Desta forma, o Intergovernamentalismo caracteriza-se pela análise em jogos de dois níveis: no nível interno, investiga a formação das preferências nacionais dos Estados; no externo, examina o processo de barganhas intergovernamentais e foca na coordenação política entre os Estados no processo de integração.

A última vertente teórica que se destacou na segunda fase foi o Transnacionalismo. Os transnacionalistas acreditavam que a integração era resultado da aprendizagem no processo de interação comunicativa entre as comunidades nacionais, e que, desta forma, os indivíduos estariam abertos ao estabelecimento de novos padrões de comportamento que facilitariam a aproximação e a cooperação.

d) Neoinstitucionalismo

A partir de 1970, o Neoinstitucionalismo emerge como uma perspectiva mais complexa, que expande o objeto da análise para incluir as normas e as regras orientadas pelos regimes institucionais, bem como o comportamento dos atores influenciado pelas instituições. Naquele momento, prepondera o engajamento franco-alemão em favor do empoderamento de instituições que atuassem como facilitadoras das relações internacionais, instituindo regras para o relacionamento dos Estados e promovendo uma interação benéfica a todos os agentes envolvidos em suas dinâmicas, estimulando-os a cooperar.

O Neoinstitucionalismo, em que pese a relevância das instituições internacionais em suas análises, não desloca a centralidade dos Estados no cenário internacional. Ocupa-se, entretanto, em observar como as instituições orientam o comportamento dos Estados na coordenação de suas interações com outros Estados e demais agentes e atuam como fórum de facilitação para a cooperação. Nesse contexto, as instituições também influenciam sobremaneira a formação e o comportamento dos agentes envolvidos nas relações internacionais, sejam eles Estados ou outros atores, uma vez que suas interações ocorrem sob seu escopo, normativo ou institucional.

Tendência predominante a partir da década de 1970, o Neoinstitucionalismo também apresentou diferentes perspectivas em suas abordagens, destacando-se a histórica, a racional e a sociológica. O Neoinstitucionalismo Histórico ocupa-se em analisar como se deu o desenvolvimento das instituições e o processo de adesão e ganho de influência destas sobre os demais agentes envolvidos no processo de integração. Tal abordagem difere do Neoinstitucionalismo da Escolha Racional, que aborda como e por que os atores internacionais criam instituições e como essas passam a influenciar suas interações, considerando a decisão volitiva dos agentes em cooperar devido aos ganhos - ou perspectiva de ganhos - advindos da cooperação instrumentalizada pelas instituições e suas normativas. Por fim, o Neoinstitucionalismo Sociológico incorpora a perspectiva de que as instituições também são constantemente moldadas pela sociedade quando seus grupos de interesse estimulam ou reprimem

determinado posicionamento, da mesma forma como as instituições também influenciam o comportamento dos agentes com seu *modus operandi* e iniciativas institucionais.

e) Governança Multinível

Nos anos 1980, destacou-se a perspectiva da governança multinível, que, segundo Szucko, se refere “ao fenômeno de dispersão da autoridade no processo de tomada de decisão em vários níveis territoriais, por exemplo subnacional, nacional e supranacional”. Para os teóricos dessa vertente, “a integração europeia alterou as relações dos Estados soberanos tanto com seus nacionais quanto com as instituições supraestatais, de modo que se observam uma dispersão do processo decisório em diferentes níveis e a presença de diversos atores, para além dos Estados, interagindo em uma rede complexa”.

f) Construtivismo

O recurso ao Construtivismo como perspectiva de análise da integração insere-se em um contexto de consolidação do processo de constituição da Comunidade Europeia, que passa a ser observada como produto de um processo político passível de abordagens inerentes às ciências políticas. Nesse contexto, o entusiasmo em relação ao sucesso do processo integrador leva à expansão do bloco e a análises que incorporam elementos simbólicos e valorativos no processo de integração, considerando o fator humano na estruturação da integração europeia.

Assim sendo, a perspectiva construtivista reconhece as instituições e seus agentes como produto sociológico, reproduzindo valores e perspectivas dos grupos humanos que representam, que também são influenciados pela atuação e pela percepção dessas estruturas, em um constante processo de cocriação de discursos, que tende a moldar a realidade. Em outras palavras, a percepção da sociedade sobre si mesma, seus valores e os discursos com que se identifica norteiam a constituição das instituições e a atuação dos agentes decisores. Estes, por sua vez, também reproduzem discursos e práxis, notadamente acerca do que é a Europa e do que se pretende como “ser europeu”, influenciando a percepção identitária e comportamental das sociedades europeias.

Nesse sentido, as instituições europeias e o próprio processo integrador são expoentes das expectativas e dos valores da sociedade europeia, da mesma forma que também definem o que é a Europa. A instituição do euro como moeda única é a materialização dessa dinâmica, que também possui expressões notáveis, como a constituição do Espaço Schengen, o *Eurovision* e o Projeto Erasmus; mas também apresenta vertentes questionáveis, como a xenofobia e um títere apoio imponderado à atuação da OTAN.

Essa diversidade de percepções reflete a pluralidade de sociedades e percepções de mundo existentes no espaço europeu, não raro resultando em discursos antagônicos e disruptivos para a consolidação do bloco, como o processo que resultou no Brexit. Contudo, o Construtivismo representa ferramenta epistemológica que abarca essas contradições e incorpora a variável humana às análises da integração.

g) Neogramscianismo

Oferecendo uma ferramenta de análise para o processo da integração europeia de forma não alienada em relação aos conflitos distributivos, o Neogramscianismo apresenta-se como uma corrente das Relações Internacionais, de caráter crítico, que se pauta por uma perspectiva histórica-

materialista de inspiração marxista para compreender a origem das dinâmicas de poder vigentes e o papel dos agentes sociais. Em um contexto de conflito de classes mitigado pela hegemonia de ideologias dominantes, o Neogramscianismo reconhece o desenvolvimento de estruturas transnacionais como uma expansão de sistemas de produção e de acumulação, com raízes históricas nos espaços nacionais. Assim sendo, as estruturas de poder existentes no espaço nacional e consolidadas historicamente por meio das relações de dominação estabelecidas através do controle dos meios de produção se percebem expandidas a nível continental, no processo de integração.

As perspectivas gramscianas, portanto, superam a racionalidade realista que analisa cenários contemporâneos prescindindo da análise histórica e ignorando o controle de grupos de interesse hegemônicos, que determinam a orientação dos processos políticos entabulados pelas Relações Internacionais. Por tal, a integração europeia é pautada pela identificação de interesses comuns dos segmentos sociais dominantes; é percebida, assim, como elemento de articulação para a promoção de uma integração orientada por valores absorvidos e reproduzidos sem ponderação pela coletividade, sendo capazes de legitimar instituições revestidas de caráter técnico, mas que tão somente tutelam a estrutura vigente e otimizam a sua atuação em escala continental. Nesse contexto, as ideias exercem um papel importante no processo de integração, ao passo que fazem parte de uma estrutura que define significados intersubjetivos, os quais condicionam tanto a forma de pensar dos indivíduos quanto como estes interpretam as realidades concretas e vislumbram possibilidades de mudança.

Destarte, instituições como o Banco Central Europeu, a Comissão Europeia e mesmo seu Tribunal de Justiça seriam exemplos de entidades estabelecidas para a manutenção de uma ordem burguesa, já consolidada nos espaços nacionais, mas que demandam estruturas de caráter transnacional, a fim de projetar e tutelar a atuação dos representantes de classe em âmbito continental, notadamente em defesa de uma minoria que goza de capacidade de articulação para influenciar as diretrizes e as políticas que definem a integração europeia. Com efeito, como é próprio da Escola Crítica das Relações Internacionais, a perspectiva histórica de uma análise gramsciana propõe que o advento de uma nova ordem requer, preliminarmente, a consciência coletiva dos processos históricos para seu direcionamento em prol da defesa de interesses e valores da coletividade, rompendo-se a lógica vigente de acumulação que prestigia os detentores do capital.

h) Pós-Funcionalismo

Expandindo o conceito de Neofuncionalismo, o Pós-Funcionalismo agrega-lhe a variável humana, incorporando em sua análise a relevância da opinião pública às instituições comunitárias, para uma melhor abordagem de desafios que se apresentam à comunidade internacional. Nesse sentido, a crença funcionalista da busca da eficácia na abordagem de desafios comuns por meio de instituições internacionais colaborativas torna-se mais complexa por reconhecer que o crivo popular e a adesão coletiva aos projetos comunitários são inafastáveis.

A crescente visibilidade das questões de integração na política nacional dos países europeus é notória repercussão dessa tendência, que se evidencia com o rechaço da população dinamarquesa ao Tratado de Maastricht em 1992, para culminar no Brexit, em 2016. Estes eventos demonstraram a crescente, e hoje determinante, relevância da opinião pública no direcionamento dos rumos da integração europeia, levantando os questionamentos acerca da utilidade do

institucionalismo comunitário para a satisfação da necessidade dos indivíduos, fator de adesão - ou rechaço - ao projeto de integração.

Com efeito, o ufanismo dos anos 1970 ao projeto de integração europeia, coroado com o expressivo crescimento econômico e a entusiástica expansão do bloco não consideraram a possibilidade de um euroceticismo que hoje compromete o processo integratório. Nesse contexto, o Pós-Funcionalismo apresenta-se como uma ferramenta de análise que identifica a defesa de valores nacionais e a busca da satisfação individual como condição para o sucesso da integração, sem ignorar a capacidade de grupos de interesse influenciarem a opinião pública de acordo com a defesa desses seus interesses, forçando a flexibilização das propostas de integração.

Assim sendo, o convencimento como um todo da sociedade acerca dos benefícios advindos da integração revela-se como um desafio constante para o seu adensamento, em um embate discursivo que depende de resultados sensíveis para a adesão popular. Nesse sentido, é possível inferir que o avanço do euroceticismo e do ultranacionalismo como antagonistas da integração europeia é resultado notório da frustração coletiva acerca de limitadas entregas realizadas pela União Europeia. Esse entendimento, ainda que não seja uníssono, tem reverberado com crescente intensidade por meio de redes sociais e propostas isolacionistas, que se materializam na crescente adesão popular a partidos de extrema-direita em todas as grandes democracias europeias. Tal cenário de conflito demanda ferramentas analíticas que o Pós-funcionalismo busca prover, possibilitando uma melhor compreensão dos cenários de polarização que se acentuam em todo o mundo e da orientação de seus recursos retóricos.

i) Pluralismo Integrativo

O Pluralismo Integrativo consiste em um ferramental epistemológico que viabiliza a observação da integração europeia por meio de diferentes teorias analíticas, que buscam complementar suas distintas perspectivas. Tal estratégia de análise advoga pela necessidade da utilização de diferentes lentes para a compreensão do cenário observado em sua complexidade, uma vez que cada ferramenta possibilita uma conclusão diversa, mas, ao mesmo tempo, se presta à compreensão da realidade de forma mais aprofundada.

Urge destacar que o Pluralismo Integrativo não se propõe a apresentar a variedade de perspectivas de forma aleatória pelo prestígio à pluralidade. Antes, reconhece que determinados fenômenos demandam, para sua melhor compreensão, específicas ferramentas de análise, sem a pretensão da adesão a uma teoria pré-determinada, sob o risco de negligenciar aspectos da dinâmica integrativa prestigiados por cada uma das ferramentas disponíveis.

Por tal, a título ilustrativo, se a análise da opinião pública pode mostrar-se mais prestigiada pelo perspectiva pós-funcionalista, não raro a motivação individual dos agentes tem melhor alcance por teorias construtivistas, ao passo que a atuação de grupos de interesses internacionalmente organizados possa ser mais bem descrita por meio do Neoinstitucionalismo. Em outras palavras, o Pluralismo Integrativo promove a aplicação de diferentes ferramentas de análise, a fim de prover uma compreensão de cenários complexos por meio de perspectivas que se complementem, aprofundando o rigor analítico.

XXIII. Teorias das Relações Internacionais aplicadas à cooperação em matéria de inteligência

a) Realismo e cooperação em matéria de inteligência

Embora não seja tarefa fácil aplicar o estudo da cooperação em inteligência dentro de teorias das Relações Internacionais (RI), por conta da escassez de materiais empíricos, pela própria natureza secreta do tema, pode-se identificar preceitos de várias correntes nas iniciativas e dinâmicas correlatas à matéria, a começar pela própria proteção das informações, que diz respeito a abordagens realistas. A cooperação em inteligência é uma forma extremamente desafiadora de cooperação em segurança, pois o fato de lidar-se com a falta de informações abertas, por si só, desestimula a confiança mútua e leva a posturas defensivas.

O princípio básico realista, de que Estados formarão e fortalecerão alianças à medida que as ameaças comuns se agravam, como postulado por Kenneth Waltz e Stephen Walt, aponta para a percepção, entre os membros do Five Eyes (FVEY, ver seção sobre outros arranjos e mecanismos internacionais de segurança, defesa e inteligência no capítulo 5), de ameaça a seus interesses: os Estados, assim, cooperam para ganhar força contra atores hostis. Outros pontos a serem suscitados incluem: 1) para os membros da aliança, os benefícios de segurança devem superar seus custos; 2) no marco do dilema de segurança, há a percepção de que o “outro lado” pode estar desenvolvendo atividades similares; e 3) os países podem usar as alianças como forma de controle sobre seus aliados, sobretudo no caso dos Estados Unidos (EUA), ator claramente mais poderoso do que seus parceiros anglófonos.

b) Liberalismo e cooperação em matéria de inteligência

Mesmo dentro de um tema que, por sua natureza, é eminentemente realista, é possível apontar características correlatas às teorias liberais, a exemplo da institucionalização da cooperação multilateral em inteligência sob a égide das Nações Unidas (ONU), processo que ganhou força na década de 1990 e que ganha sustentação na obra de autores como Robert Keohane. Outro ponto interessante diz respeito à inter-relação entre política externa e interna: países que têm órgãos de inteligência domésticos e voltados ao exterior separados entre si têm mais dificuldade em cooperar com países que não fazem essa divisão, sobretudo diante de um ambiente de ameaças externas relativamente seguro. A busca de institucionalização diz respeito aos esforços para redução dessas lacunas. Há um ponto paradoxal no que diz respeito à posição de que democracias são mais propensas a cooperar com outras democracias – como isso está conexo à ideia de transparência, na prática, haveria maior risco de vazamentos involuntários de informações estratégicas de seus aliados.

c) Cooperação em matéria de inteligência e outras correntes teóricas de Relações Internacionais

O tema da cooperação em inteligência tem na corrente construtivista aporte teórico substancial, sobretudo com o aprofundamento dos estudos sobre o tema. De forma simplificada, é possível afirmar que os autores construtivistas, como Alexander Wendt, dão ênfase à formação das identidades coletivas sociais e culturais, além de outras construções ideacionais, que direcionam o comportamento dos Estados e de outros atores de relevo. No caso da FVEY, a própria

formação da aliança foi facilitada pela coesão entre EUA e Reino Unido no imediato pós-Segunda Guerra, assim como a entrada dos outros três membros, países anglófonos com regimes democráticos-liberais. O conceito de ameaças percebidas também diz respeito a posições construtivistas: nas “comunidades de segurança” ocidentais, estruturou-se a ideia de que a China é uma ameaça, o que faz com que as ações de Pequim, como no caso da tecnologia 5G, sejam interpretadas como possibilidades concretas de espionagem e intromissão do regime chinês em informações estratégicas.

Outra corrente que poderia ser mencionada é a Escola de Copenhague, que tem como principais expoentes Ole Waever e Barry Buzan. A cooperação em inteligência é um tema facilmente securitizado, a exemplo das atividades de segurança como inspeções de instalações nucleares e controle de arsenais, além das operações de manutenção da paz coordenadas pela ONU.

XXIV. Teorias das Relações Internacionais aplicadas ao conflito na Ucrânia

O conflito na Ucrânia pode ser compreendido e explicado por meio de vertentes teóricas das Relações Internacionais (RI). Não se pode esquecer, entretanto, que as teorias funcionam como simplificações, o que impede que uma única teoria consiga explicar tudo o que acontece em determinado momento e preveja o que ocorrerá no futuro. Para mais detalhes sobre o conflito, ver a subseção específica na seção de Ucrânia do tópico sobre Rússia e espaço pós-soviético no capítulo 9.

a) Realismo

Em um nível geral, as teorias realistas retratam um mundo no qual inexiste agência ou instituição capaz de proteger os Estados deles mesmos e no qual os Estados precisam preocupar-se sobre se um agressor perigoso pode tornar-se uma ameaça a eles em algum ponto no futuro. Na visão realista, os pressupostos que regem o funcionamento da ordem internacional são os seguintes: 1) estadocentrismo; 2) anarquia internacional; 3) jogo de soma zero; 4) equilíbrio de poder; e 5) impossibilidade de cooperação duradoura.

Os Estados – em especial as grandes potências – são forçados a preocupar-se com sua segurança e a competir por poder. Essa condição leva, em algumas ocasiões, Estados a perpetrarem ações consideradas horríveis pela comunidade internacional, a exemplo da invasão russa à Ucrânia, que, em certa medida, reflete a crença de Moscou de que seus interesses fundamentais de segurança estão em xeque. Ainda que essa situação possa não ser justificada, autores realistas reconhecem que a condenação moral, por si só, não vai impedir esse tipo de ação. E dificilmente se imaginará uma ação de *hard power* – em especial de poder militar – mais convincente do que a feita pelos russos.

Outro conceito clássico dos autores realistas é ilustrado por esse contexto da crise russo-ucraniana: a ideia de um “dilema de segurança”. O dilema emerge devido ao fato de que as medidas que um Estado toma para que se sinta mais seguro frequentemente leva outros Estados à percepção de que estão menos seguros. No caso, um Estado, sentindo-se inseguro, busca alianças ou adquire mais armamentos; outro Estado, alarmado pela ação de seu vizinho, responde na mesma moeda, o que leva ao aprofundamento das desconfianças, e, no fim, cria um quadro no qual os dois Estados estão mais pobres e menos seguros do que antes.

Na situação do conflito entre Rússia e Ucrânia, é perfeitamente compreensível que os países do Leste Europeu tivessem a intenção de aderir à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), ou se aproximar o máximo possível dela, considerando suas preocupações em longo prazo concernentes à Rússia. Também é perfeitamente compreensível o porquê dos líderes russos (não apenas Putin) considerarem esse desenvolvimento de fatos como alarmante. Observando o cenário hodierno, percebe-se que a estratégia não deu certo – ao menos não para a Ucrânia e, provavelmente, não para a Geórgia, alvo de intervenção similar em 2008.

Pela perspectiva realista, as ações russas, ainda que consideradas brutais e ilegais pela comunidade internacional, são reconhecidas como uma faceta horrível, mas recorrente das relações humanas. Autores realistas, desde Tucídides até os modernos Carr, Morgenthau, Niebuhr, Waltz, Gilpin e Mearsheimer, sem exceção, condenaram a natureza trágica da política internacional, ao mesmo tempo que alertavam que não se poderia perder de vista os perigos destacados pelo Realismo, incluindo os riscos que surgem quando há ameaça ao que outro Estado considera um interesse vital. Não é acidental que autores realistas, há bastante tempo, alertam sobre o perigo do

excesso de autoconfiança e os riscos de uma política externa excessivamente idealista, em exemplos como a Guerra do Vietnã, a invasão do Iraque em 2003 e a busca ingênua por uma expansão incessante da OTAN. Nos três casos, os alertas foram ignorados e houve consequências por meio dos eventos subsequentes.

Nesse sentido, a eclosão do conflito pode ser vista sob o prisma do Realismo clássico ou do Neorrealismo. Na perspectiva do Realismo clássico, a ação da Rússia decorre da natureza humana, expressa pela antropomorfização dos Estados, que detêm características humanas, como orgulho e apego ao poder. Nessa linha, a invasão russa decorreria de uma busca de expansão e de projeção de poder em nome de interesses estratégicos do Estado russo. Desse modo, enfatiza-se um caráter imperialista da Rússia, que age em função de uma natureza essencialmente agressiva atribuída a qualidades humanas inerentes à sua condição de Estado.

Também é possível identificar elementos realistas na rápida resposta à invasão russa. No caso, percebe-se o funcionamento da política de alianças: valores compartilhados podem tornar alianças mais coesas e duradouras, mas compromissos sérios relacionados à defesa coletiva decorrem precipuamente de percepções de uma ameaça comum. O nível dessa ameaça, por sua vez, é uma função de força, de proximidade e de um inimigo com capacidades ofensivas e intenções agressivas. Esses elementos explicam o porquê de a União Soviética (URSS) ter enfrentado coalizões contrárias de grande força na Europa e na Ásia durante a Guerra Fria: tratava-se de uma grande economia industrial, de um império com fronteiras com muitos outros países, com grandes forças militares concebidas precipuamente para operações ofensivas, e com aparente ambição revisionista (no caso, a disseminação do comunismo). Hoje, as ações russas ampliaram de forma dramática as percepções de ameaça no Ocidente, e o resultado tem sido uma mostra de comportamento de contrabalanceamento que poucos esperariam nos meses que precederam a intervenção na Ucrânia.

Em uma leitura do processo com base no Neorrealismo, as ações de Putin são respostas à ofensiva ocidental em direção à região estratégica de segurança russa. Na visão neorrealista, a ação belicosa não se fundamenta essencialmente na natureza humana manifestada por Estados antropomorfizados, mas na natureza do sistema internacional e na balança de distribuição de poder. Os principais nomes da Escola Realista que vêm manifestando-se sobre a eclosão da guerra são John Mearsheimer[98] e Henry Kissinger.

Mearsheimer afirma que a tensão com a Rússia é essencialmente culpa do Ocidente. Nos anos 1990, a Parceria para a Paz[99] (1994), e, nos anos 2000, a Cúpula de Bucareste[100] (2008) seriam provocações do Ocidente em relação a um país tradicionalmente dentro da esfera de poder do Kremlin. Em uma leitura neorrealista, estar-se-ia rompendo o equilíbrio de poder entre Rússia e Ocidente (Estados Unidos-EUA e Europa Ocidental), na medida em que as ações ocidentais atuariam no sentido de deslegitimar a agenda russa em uma área estratégica para a sobrevivência nacional. Nesse sentido, Mearsheimer aponta três erros fundamentais na política do Ocidente para o Leste Europeu nas últimas décadas: 1) a expansão da OTAN para o leste; 2) a expansão da União Europeia (UE) para o leste; e 3) as tentativas de implementação de uma democracia liberal nos

---

[98] Mearsheimer é um realista associado ao (Neo)Realismo Ofensivo (em oposição ao Neorrealismo Defensivo, de Kenneth Waltz). Para ele, os Estados estão sempre em busca de projeção e expansão de poder; contudo o maior inimigo sistêmico dos EUA não é a Rússia, mas sim a China. Sua principal obra é *The Tragedy of Great Power Politics* (2001).
[99] Esse foi um exercício de cooperação e de criação de confiança entre a OTAN e outros países europeus não membros, especialmente países da Europa do Leste, como ex-integrantes de URSS e Iugoslávia. Para mais detalhes, ver a seção sobre a OTAN no capítulo 5.
[100] Cúpula da OTAN em que houve anúncio formal de que Geórgia e Ucrânia seriam bem-vindas em eventual adesão à organização. Para mais detalhes, ver a seção sobre a OTAN no capítulo 5.

moldes ocidentais na Ucrânia. Ao interferir nessa área de interesse vital para a Rússia, o Ocidente estaria reduzindo a margem de poder relativo da Rússia e rompendo o equilíbrio de poder inter-regional. Ao ser questionado sobre a moralidade dos atos mais recentes no território ucraniano por tropas russas, Mearsheimer dá uma resposta eminentemente realista: é assim que a política de grandes potências funciona.

De forma análoga, ao escrever sobre as incursões russas no leste ucraniano após a anexação da Crimeia (2014) e ao manifestar-se após a eclosão do conflito de fevereiro de 2022, Henry Kissinger sustentou que a solução para o impasse seria a concessão de territórios ucranianos para a Rússia, o que levou alguns analistas a chamá-lo *appeaser*. Na visão realista, contudo, a posição de Kissinger faz sentido. A proposta de concessão a Putin busca restabelecer um equilíbrio de poderes rompido e garantir uma área de atuação russa em uma região vital para a defesa e para a sobrevivência do Estado russo. A ameaça que a expansão do ocidente representa à Rússia constitui elemento central dessa visão realista. Frequentemente, analistas dessa escola apontam qual seria o comportamento dos próprios EUA caso houvesse uma ameaça ao seu entorno estratégico: segundo uma lógica de política de grandes potências, a resposta seria a mesma[101].

Ainda de uma perspectiva realista, o especialista em segurança nacional Joe Cirincione argumenta que a análise de Mearsheimer, ao responsabilizar o Ocidente pela invasão da Ucrânia, ignora 1) os imperativos de segurança nos vizinhos da Rússia, que sofreram sob seu jugo no passado; 2) o crescente autoritarismo do Estado russo; e 3) a brutalidade da guerra e da ocupação russas. Para Cirincione, a agressividade russa responde a imperativos domésticos de Putin e não a avanços dos EUA sobre a esfera de influência russa, e ele lembra que a expansão da UE e da OTAN foi resultado da pressão dos países do Leste Europeu para aceder a essas organizações. Putin teria medo de que a oposição interna pudesse crescer, se a Ucrânia e outras ex-repúblicas soviéticas se aproximassem demais do Ocidente. O analista critica a minimização da violência russa, que, para ele, seria uma maneira de reduzir a responsabilidade russa, e defende que a derrota russa é a única maneira de encerrar a guerra.

Robert Jervis[102], por sua vez, estudou o papel dos erros de percepção e de cálculo nas decisões dos atores internacionais. Embora já tenha morrido quando da eclosão do conflito recente, segundo essa teoria, a decisão de Putin de iniciar o conflito resultaria da superestimação da hostilidade do Ocidente em relação à Rússia e da capacidade de suas forças armadas, enquanto a Rússia teria subestimado a resistência ucraniana e a resposta do Ocidente. Jervis afirmava que, quando um líder considera uma medida necessária, tende a acreditar que esta é factível, e tal tendência é agravada quando a liderança exclui o dissenso do processo decisório.

Há, também, pontos que não se explicam pelas correntes realistas. Por exemplo, a despeito de os autores realistas desprezarem o papel das normas como elementos de contenção do comportamento das grandes potências, são justamente as normas que desempenham papel relevante ao explicar a resposta global às ações russas: Moscou está violando praticamente todas as normas relativas ao uso da força e é por conta disso que países, empresas e indivíduos em grande parte do mundo foram severos no julgamento das ações russas e responderam de forma vigorosa. Não há nada que impeça um país de violar normas globais, mas violações abertas e descaradas

---

[101] Aqui se observa outra característica do pensamento neorrealista: os Estados são considerados como se fossem "bolas de bilhar", diante das mesmas ameaças, seus comportamentos tendem a ser muito semelhantes.

[102] Jervis é considerado um teórico da escola realista defensiva, mas aprofunda os argumentos presentes em teóricos realistas comumente apresentados. A discussão a respeito dos erros de percepção sofistica o argumento-base realista de "bola de bilhar", na medida em que toca na formulação de políticas no interior dos Estados. Por isso, pode-se localizá-lo no meio termo entre as principais escolas teóricas.

afetarão a forma como suas intenções serão julgadas pelos outros. Caso as forças russas ajam com ainda mais brutalidade, os esforços para seu isolamento tenderão a intensificar-se.

A ação de Putin poderia ainda ser explicada pela teoria prospectiva, que considera que os indivíduos estão mais dispostos a tomar risco para evitar perdas do que para auferir ganhos. Nesse sentido, Putin teria aceitado o risco de uma guerra uma vez que a aproximação da Ucrânia com o Ocidente seria uma perda considerável a sua segurança e esfera de influência.

b) Liberalismo

A vertente liberal da teoria das RI reconhece que os Estados agem segundo uma lógica de poder, entretanto considera que o estabelecimento de instituições internacionais, tanto no sentindo de organismos internacionais quanto de princípios e normas, o fomento à interdependência econômica e a defesa da democracia seriam capazes de manter uma ordem internacional estável e pacífica. Ainda que as teorias realistas tenham maior poder explicativo sobre as causalidades da invasão russa, os liberais consideram que a reação concertada do Ocidente ao conflito reforça algumas de suas teses. Por outro lado, a invasão russa da Ucrânia também demonstrou as fragilidades da ordem liberal e da teoria que lhe dá fundamento.

Pela perspectiva das teorias liberais, um ponto interessante que se mostrou relativamente eficaz diz respeito ao papel das instituições, que explicam a reação rápida e relativamente uniforme do Ocidente. A resposta foi rápida, em parte, pelo fato de os EUA compartilharem com seus aliados da OTAN uma série de valores políticos que hoje estão sendo desafiados de uma forma bastante vívida. Se não existisse uma instituição como a OTAN, uma resposta teria de organizar-se do zero, sendo difícil imaginar que haveria um resultado tão rápido ou efetivo como o atual. Instituições internacionais não são capazes, por si só, de resolver conflitos fundamentais de interesse ou impedir grandes potências de agir como elas querem, mas elas podem facilitar respostas coletivas eficientes quando os interesses dos Estados estão mais alinhados.

Por outro lado, também dentro das teorias liberais, há a percepção de que pontos centrais da política externa ocidental das últimas décadas não lograram bons resultados. As ações russas na Ucrânia revelaram algumas limitações das teorias liberais de RI, a exemplo da ineficiência do Direito Internacional e das instituições internacionais em conter o comportamento agressivo de uma grande potência. A interdependência econômica não impediu a Rússia de lançar suas invasões, a despeito dos custos consideráveis que enfrentará como resultado. Ações de *soft power* também não puderam impedir os tanques russos, assim como as resoluções aprovadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) condenando a invasão não tiveram nenhum impacto considerável.

Também entre os conceitos do Liberalismo que acabaram abalados, está o de que guerras seriam impensáveis no continente europeu, por conta da presença da OTAN. Essa crença está relacionada ao pensamento de que a expansão da organização militar para o Oriente levaria a uma "zona de paz" cada vez maior.

Assim, é interessante examinar as análises de alguns autores da vertente liberal das RI, como Joseph Nye, John Ikenberry, William Mulligan, Henry Farrell e Abrahan Newman.

Primeiro, segundo Nye, se por um lado a eclosão do conflito ucraniano reafirma a tese realista de que a dissuasão nuclear funciona e é o que tem impedido que o Ocidente envie tropas à Ucrânia, por outro, confirma teses liberais de que a interdependência econômica e sanções podem não evitar a guerra, mas elevam seus custos; e de que *hard power* e *soft power* são igualmente importantes. Por isso, além da frente de batalha, há uma guerra informacional entre os beligerantes,

na forma de disputas de narrativas para angariar apoio doméstico e internacional. Ademais, o conflito mostra que as capacidades cibernéticas não são decisivas, uma vez que, apesar de menos preparada, a Ucrânia conseguiu resistir aos ataques russos. No entanto, Nye reconhece que a interdependência assimétrica pode servir de arma contra a parte mais dependente, como faz a Rússia em relação à Europa, ao utilizar restrições de fornecimento energético como ameaça ao continente. Finalmente, Nye afirma que a lição mais importante é a de que a guerra é imprevisível.

Por sua vez, Ikenberry defende que uma ordem internacional estável e duradoura requer que o Estado mais poderoso exerça uma autocontenção estratégica (*strategic restraint*) de seu poder, aceitando participar da arquitetura institucional internacional. Esse comportamento levaria os demais Estados a também aceitarem submeter-se à essa ordem. William Mulligan considera que a guerra na Ucrânia é fruto das contradições da ordem liberal. Segundo o autor, as ordens internacionais colapsam por negligência em relação às normas e princípios que a sustentam, pelas contradições internas ou ainda por desafios externos. Segundo Mulligan, a erosão da ordem internacional liberal demonstra-se pelo abandono da autocontenção estratégica, pelas contradições geradas por uma interdependência complexa assimétrica e pelo desafio dos princípios relativos à soberania. Nesse sentido, a expansão da OTAN e da UE representaria o abandono da autocontenção dos EUA e das demais potências ocidentais, o que diminui a legitimidade da atual ordem. Como exposto por Nye, as contradições de uma interdependência complexa assimétrica também geram tensões no sistema, que acabam levando a conflitos militares.

Por fim, Henry Farrell e Abrahan Newman estudaram o uso da interdependência como arma e identificaram duas estratégias: o panóptico e a estratégia de gargalo (*chokepoint strategy*). A primeira consiste em manter vigilância sobre os elementos do sistema, enquanto a segunda permite que Estados bloqueiem o acesso de seus rivais a redes críticas. A exclusão da Rússia da Sociedade para Telecomunicações Financeiras Interbancárias Mundiais (SWIFT na sigla em inglês), é um exemplo desta estratégia. A negação da condição de Estado soberano da Ucrânia pela Rússia representa um novo desafio à ordem internacional baseada no princípio da soberania. Assim, os teóricos liberais explicam a guerra na Ucrânia não como uma falha do poder explicativo de sua teoria, mas como um momento de transição das relações de poder da própria ordem liberal.

c) Construtivismo

As teorias construtivistas das RI consideram que os ideais, as crenças e as ideias compartilhadas são os principais motores da ação dos Estados, e conceitos de teorias construtivistas, que não excluem outras abordagens e servem para fundamentar análises realistas e liberais, também podem ser suscitados na reflexão sobre a questão russo-ucraniana.

No caso, erros de percepção e erros de cálculo cumprem um papel importante na compreensão dos eventos que conduziram à intervenção russa na Ucrânia. Teorias realistas mais convencionais, tendentes a retratar Estados como atores mais ou menos racionais, que calculam seus interesses de forma fria e procuram por oportunidades para melhorar sua posição relativa no sistema internacional, acabam não sendo precisas. Governos e estadistas usualmente operam com assimetria de informações, o que os levam a avaliações imprecisas de suas próprias capacidades e das capacidades e reações dos outros. Mesmo quando a informação é abundante, percepções e decisões podem ainda ser influenciadas por razões psicológicas, burocráticas ou culturais. Em um mundo de incertezas com seres humanos imperfeitos, há muitas maneiras pelas quais coisas podem dar errado.

A questão dos erros de percepção tem como base principal o trabalho de Robert Jervis, autor ligado ao Realismo Defensivo, mas é abordada com profundidade por correntes construtivistas. Pode-se identificar vários elementos relacionados a erros de cálculo: Vladimir Putin pode ter superestimado o clima hostil ocidental para com a Rússia, subestimado o ímpeto de resistência da Ucrânia, sido otimista quanto à capacidade do exército russo em obter uma vitória rápida e sem grandes baixas, além de equivocar-se quanto à resposta dada pelo Ocidente. A combinação entre medo e excesso de confiança que aparenta ter ocorrido no caso da intervenção russa é algo típico. Estados não iniciam guerras, a não ser que eles estejam convencidos de que poderão alcançar seus objetivos de maneira rápida e a um custo relativamente baixo.

É possível aplicar ao caso russo-ucraniano a Teoria da Perspectiva, da psicologia cognitiva que tem como premissa a forma como os atores escolhem entre opções que envolvem riscos e as probabilidades de resultados são incertas. Se Putin acreditava que a Ucrânia estava se aproximando gradualmente da OTAN e dos EUA – e razões para isso não faltavam –, então impedir o que ele percebia como uma perda irrecuperável poderia valer uma aposta arriscada por meio da intervenção.

Da mesma forma, o viés de atribuição, tendência do ator a enxergar seu próprio comportamento como uma resposta às circunstâncias, mas atribuir a conduta dos outros atores à sua natureza básica, pode ter relevância também. O pensamento prevalente entre os atores ocidentais atribui o comportamento russo como reflexo da personalidade belicista de Putin, e não como resposta às ações engendradas pelo Ocidente; por sua vez, Putin parece conceber que as ações dos EUA e da OTAN provêm de uma arrogância inata e de um desejo profundo de manter a Rússia fraca e vulnerável, e que a resistência ucraniana decorre da má influência ocidental ou da presença de elementos "fascistas".

Como elemento teórico alternativo, que poderia ser suscitado para compreensão da perspectiva russa dos atos perpetrados, seria possível apontar o essencialismo cultural russo. Não se trata de uma teoria de RI *per se*, mas de um conjunto de referências, que tem no filósofo Aleksandr Dugin seu bastião, que molda o conceito de "Mundo Russo", a ideia da dominação cultural russa alcançada por meio da força; as posições de Dugin ganham proeminência por conta de sua influência na condução da política externa de Vladimir Putin. A anexação da Crimeia e o incentivo ao separatismo do Donbass são atos russos que decorrem das ideias de Dugin, tido como patriarca do "iliberalismo russo", corrente relativamente alinhada a grupos políticos da direita que apregoam a guerra cultural em um conflito de civilizações.

Na concepção de Dugin, é necessária a construção de um arcabouço cultural que moldará não apenas a visão de mundo dos russos, mas também a visão do restante do mundo com relação aos russos. Em comparação com o Império Britânico, que se consagrou por meio da invocação de um racionalismo econômico e pseudocientífico, o Império Russo receberia a missão divina de salvar o mundo por meio do conservadorismo. Assim, a Rússia teria sido sempre vítima da História, pois o mundo sempre rejeitou a supremacia natural dos russos. Aplicada ao âmbito das ex-repúblicas soviéticas, a Ucrânia era considerada, ainda que ao lado de Belarus, a mais "humana" dentre as repúblicas chamadas de "Pequenas Rússias"; contudo, as tentativas ucranianas de obter independência cultural são desprezadas e consideradas tentativas de criação de mitos nacionalistas, com apoio do Ocidente e influências fascistas.

Ainda, Charlie Kramer, Ioan Onati e Wolfgang Zank consideram que o identitarismo é a principal causa do conflito ucraniano. Para Kramer, a invasão da Ucrânia está lastreada no sentimento russo de que o país é parte da Rússia, com a qual compartilha laços históricos e culturais profundos. Para Onati e Zank, além desses laços, o conflito seria resultado do choque das

identidades ucraniana, russa e das potências ocidentais. Os objetivos russos não seriam apenas as expressões de seus anseios de poder, mas a própria afirmação da identidade russa como grande potência e como protetora de todos os povos russos. Ao mesmo tempo, a identidade ucraniana estaria no processo de autonomizar-se da identidade russa desde 1991, considerando esta oposta à Europa, à democracia e à civilização.

d) Reflexos do conflito para a ordem internacional

Na perspectiva liberal de Ikenberry, o conflito na Ucrânia insere-se em uma disputa mais ampla sobre a ordem internacional, na qual o Ocidente liberal sofre a competição de potências como China e Rússia, que buscam criar uma ordem segura para as autocracias. A invasão russa reavivou as instituições liberais, recuperando a relevância da OTAN e mobilizando as pessoas em defesa da liberdade e da dignidade humana, entretanto, grande parte dos países, em especial do Sul Global, mantém certa distância do conflito, o que indica que os EUA e seus aliados precisam se esforçar para receber apoio dos países periféricos. Ikenberry reconhece que as democracias liberais têm problemas internos e que precisam se reinventar, mas considera que a força dos regimes liberais está na sua vulnerabilidade e na tensão constante de valores, como liberdade e igualdade.

Na análise do realista Charles A. Kupchan, a invasão da Ucrânia pode ter reavivado algumas instituições da ordem internacional liberal que se estabeleceu após a Segunda Guerra Mundial como a OTAN e a UE, mas, sob sua superfície, os problemas dessa ordem persistem. Os gastos com defesa podem ter-se elevado em resposta ao conflito, mas os problemas gerados pelo aumento da inflação e do fluxo de refugiados serão elementos adicionais de tensão contra a ordem liberal. Ao lado da pandemia, o conflito na Ucrânia é considerado um ponto de inflexão na ordem internacional, que deve fragmentar-se em blocos regionais ou em um bloco liberal democrático em coexistência ou em oposição a um bloco capitalista autocrático. Para Kupchan, a ordem liberal é mais ameaçada por fatores internos do que externos, afirmando que teme mais o que ocorre em Ohio do que no Donbass.

Mary Kaldor considera que, além das contradições internas da ordem liberal e das tensões geradas pelo conflito na Ucrânia, a ordem liberal é ameaçada por um fundamentalismo do livre mercado, que levou a um modelo de globalização que deu origem a oligarcas e capitalistas corruptos, abandonou parcela dos trabalhadores nos *rust belts* e propiciou o surgimento de populismos iliberais. Kaldor acredita que a pandemia de COVID-19 e o conflito na Ucrânia levarão a uma forma diferente de globalização, mas não a uma desglobalização, uma vez que as questões verdadeiramente globais, como mudanças do clima e pandemias, ainda serão tratadas de modo global. Contudo, em termos de comércio e tecnologia, a ordem internacional pode estabelecer-se em blocos mais autárquicos.

XXV. Teorias das Relações Internacionais aplicadas ao controle das armas convencionais

Diversas correntes téoricas podem ser utilizadas para ajudar a explicar o desenvolvimento do tema do controle e registro de armas convencionais desde o fim da Guerra Fria.

Pela perspectiva neoliberal-institucionalista, da qual autores como Robert Keohane e Joseph Nye se sobressaem, a redução de gastos militares é uma maneira de resolver conflitos interestatais, pelo ganho absoluto da cooperação e pela possibilidade de, ao aprofundar as instituições formadas, influenciar o comportamento de cada Estado no sentido de aproximação. Dentro da ótica liberal, há também a teoria dos regimes, que apregoa que instituições ou regimes internacionais sempre têm um certo nível de influência na conduta de Estados ou outros atores internacionais. Assim, seria possível haver cooperação mesmo em um sistema internacional anárquico.

Autores realistas, por sua vez, não creem na influência significativa das instituições, atribuindo aos Estados a condução dos atos relativos ao controle de armas. Uma das possibilidades a explorar-se, na perspectiva realista, diz respeito ao dilema de segurança e às corridas armamentistas. O conceito de dilema de segurança guarda relação à premissa realista de que as relações internacionais entre Estados são anárquicas por natureza; a anarquia no sistema internacional levaria os Estados a robustecer suas capacidades militares; os Estados, desconhecendo as intenções dos demais, podem julgar o fortalecimento defensivo de outro Estado como ofensivo. É essa sensação de ameaça que leva ao dilema de segurança, pois os demais Estados fortalecerão suas próprias armas para que estejam preparados contra potenciais ameaças ou ataques. No caso mais extremo, mesmo quando há a certeza de que o outro Estado não representa ameaça, ainda assim deve ser levada em conta a possibilidade de que se torne agressivo no futuro e de que não se garanta a conduta pacífica de forma permanente. O dilema de segurança acaba, assim, sendo um óbice ao estabelecimento de um tratado global que regule o comércio de armas e seja subscrito por toda a comunidade internacional. Para mais detalhes sobre o dilema de segurança, ver a seção sobre Robert Jervis posteriormente neste capítulo. Por outro lado, há no arcabouço realista o conceito de balança de poder, que pode ser utilizado para compreender o motivo de países considerarem acordos acerca de controle de armas – é um conceito conexo com correntes realistas modernas, mencionado por Kenneth Waltz.

Dentro da Escola Inglesa, Hedley Bull conceitua controle de armas como uma “cooperação entre pares antagonistas de Estados no campo militar, seja essa cooperação fundamentada em interesses exclusivos dos Estados que cooperam ou interesses compartilhados de forma mais abrangente”.

Abordagens construtivistas, por sua vez, ajudam a explicar muito da dinâmica política internacional relativa à construção de normas, sobretudo o conceito de que escolhas diferentes feitas por atores diferentes são muito influenciadas por suas próprias percepções (como eles percebem o mundo em geral, assim como eles percebem a si mesmos de suas posições). Normas internacionais são um resultado desse processo, e podem ser entendidas como vetores de promoção de identidades e valores que dão aos Estados legitimidade e efetividade para que busquem a consecução de seus interesses.

XXVI. Teorias das Relações Internacionais aplicadas ao programa nuclear da Coreia do Norte

Para aspectos gerais relacionados ao programa nuclear da Coreia do Norte, ver a subseção específica na seção sobre armas nucleares no capítulo 5.

a) Posições da Coreia do Norte em relação ao seu programa nuclear sob a vertente realista das Relações Internacionais

Segundo a tese de Liang Tuang Nah, as motivações por trás do programa nuclear norte-coreano entre 1964 e 1994 seriam mais bem explicadas com base na perspectiva realista. O autor associa a abordagem realista a motivações relacionadas à segurança militar para o programa nuclear norte-coreano.

Conceitos da vertente realista ajudam a explicar o papel dos armamentos, especialmente nucleares, como fator de dissuasão norte-coreano e de estabilidade regional. Embora esse tipo de arma não tenha sido usado na Guerra da Coreia, o programa nuclear norte-coreano esteve por muito tempo associado ao fato de que os Estados Unidos (EUA) mantinham armas nucleares na Coreia do Sul. O domínio das tecnologias missilística e nuclear pela Coreia do Norte teria produzido, assim, novo equilíbrio de poder regional.

Com a retirada dessas armas e o *Agreed Framework* na primeira metade dos anos 1990, o autor considera que a perspectiva realista perde poder explicativo sobre o programa nuclear norte-coreano. Entretanto, não desaparecem elementos explicativos realistas. A *Revisão da Postura Nuclear* de 2001 dos EUA assinala a existência de planos de contingência envolvendo armas nucleares para confronto com a Coreia do Norte. O crescimento econômico espetacular da Coreia do Sul, que coloca em risco a preservação do Norte, também explica a necessidade de garantir armas nucleares como instrumento de dissuasão. O fim da ajuda militar e econômica soviética nos anos 1990 e posteriormente posições mais abertas da China em favor de negociações pelo desarmamento da península, como demonstram sua liderança nas Conversações Hexapartites, igualmente podem ter contribuído para o cálculo realista norte-coreano em favor de sua autossuficiência nuclear. As quedas de regimes que iniciaram em algum momento programas nucleares e o abandonaram, como o de Kadafi, funcionam como alerta para o risco de que, no caso específico norte-coreano, não apenas o regime caia, mas o país desapareça e seja incorporado pela Coreia do Sul, caso não tenha armas nucleares dissuasórias.

b) Posições da Coreia do Norte em relação ao seu programa nuclear sob a vertente liberal das Relações Internacionais

Segundo a tese de Liang Tuang Nah, as motivações por trás do programa nuclear norte-coreano entre 1991 e 2007 seriam mais bem explicadas com base na perspectiva liberal. O autor associa a abordagem liberal a motivações relacionadas à interdependência e ao desenvolvimento econômico para o programa nuclear norte-coreano.

O domínio da tecnologia nuclear poderia conferir maior poder de barganha em negociações em prol de recursos para o desenvolvimento do país, ao mesmo tempo que pode garantir recursos de tecnologia dual favorável ao desenvolvimento econômico endógeno. O autor lembra que, durante boa parte do período em que considera mais bem explicado pela perspectiva liberal, predominou postura cooperativa entre as Coreias, em razão da *Sunshine Policy* sul-coreana.

Ainda sob a mesma vertente teórica, mas olhando por outro prisma, a dependência econômico-comercial, por exemplo em relação à China, pode redundar na adoção de comportamentos mais responsáveis no sistema internacional. Ao mesmo tempo, o interesse em superar tal dependência ou a necessidade pura e simples de buscar alternativas de financiamento (com o fim da ajuda soviética, o aumento das sanções internacionais, os embargos de armas, o maior controle de operações de contrabando ou tráfico e a redução de remessas internacionais, por exemplo) enseja a necessidade de ampliar o leque de parceiros econômico-comerciais, os quais deverão ter postura menos leniente do que a chinesa e condicionarão o aprofundamento das relações a postura mais cooperativa e menos conflitiva da Coreia do Norte.

Perspectivas analíticas liberais no nível do indivíduo ou do interior do Estado também ajudam a explicar o programa nuclear. Armas nucleares – e os investimentos feitos no setor – podem servir mais a interesses paroquiais vinculados à preservação do grupo no poder do que ao interesse nacional. As quedas de regimes que iniciaram em algum momento programas nucleares e o abandonaram, como o de Kadafi, servem não só para reforçar as medidas de autopreservação do Estado norte-coreano, mas também como um alerta para o grupo no poder na Coreia do Norte. As mudanças de posições de atores internacionais envolvidos, como principalmente a Coreia do Sul e os EUA – em especial posturas mais ou menos cooperativas –, também podem explicar-se sob perspectiva liberal, em razão de ascensão de novos grupos no poder e de alterações no *win-set* em razão do fortalecimento ou enfraquecimento de determinados grupos de pressão domésticos (dentro da lógica de jogos de dois níveis).

A abordagem liberal internacionalista poderia ser utilizada em eventual discussão sobre os efeitos da participação da Coreia do Norte na Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) e no Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) sobre suas decisões em seguir ou não com o programa nuclear, embora, para Nah, o caráter normativo estaria mais associado a uma abordagem construtivista.

c) Posições da Coreia do Norte em relação ao seu programa nuclear sob a vertente construtivista das Relações Internacionais

Segundo a tese de Liang Tuang Nah, as motivações por trás do programa nuclear norte-coreano em 1991, 1994 e 2011 seriam mais bem explicadas com base na perspectiva construtivista. O autor associa a abordagem construtivista a motivações para o programa nuclear norte-coreano relacionadas às normas do regime de não proliferação nuclear, isto é, a um argumento moral, o que também poderia estar associado à Escola Inglesa, assim como a participação em um regime poderia estar associada ao Liberalismo institucionalista.

No que diz respeito às normas, tem-se, ao lado do fato – a posse de armas nucleares pelo país é proibida pelo regime internacional de não proliferação –, a existência de manifestações de interesse em mais de uma ocasião pela Coreia do Norte em cumprir com as normas vigentes e em aceitar negociar sua completa desnuclearização. O autor recorda, por exemplo, a declaração conjunta de 1991-1992, como exemplo de momento em que por razões realistas (fortalecimento da balança de poder pró-Coreia do Sul e EUA com o colapso soviético) e liberais (aceleração do desenvolvimento econômico da Coreia do Sul) a Coreia do Norte poderia não estar em condições de comprometer-se, e a opção nuclear seria a mais provável em favor da autoafirmação soberana.

Mais do que a existência de normas e instituições que contribuem para influenciar o comportamento de um agente no sistema internacional, a abordagem construtivista pode contribuir para explicar o caso norte-coreano por meio da discussão sobre identidades e interesses construídos

socialmente, símbolos e percepções sobre o cenário internacional. A identidade confucionista e nacionalista *juche* do povo coreano garante maior resiliência diante da carestia por que passa o país, ao mesmo tempo que sustenta o ideário de autossuficiência. As armas nucleares carregam símbolo de prestígio que contribui para o reforço dessa identidade de autossuficiência.

A natureza e a qualidade das relações que a Coreia do Norte ou os seus líderes mantêm com seus homólogos no sistema internacional (momentos de maior rivalidade ou de cooperação; compartilhamento ou não de princípios e valores) – e o processo de socialização delas decorrente – afetam essa identidade e os interesses do país, bem como suas percepções sobre o cenário internacional e as ameaças existentes, o que pode explicar postura mais cooperativa, por exemplo, durante o recente período de cúpulas de mais alto nível com a Coreia do Sul e com os EUA.

XXVII. Teorias das Relações Internacionais Não Ocidentais e Teoria Global das Relações Internacionais

a) Introdução

O estudo das Relações Internacionais (RI) é pautado pela interdisciplinaridade, com influências das teorias e das metodologias oriundas, tradicionalmente, da História, da Sociologia, da Geografia, da Ciência Política e do Direito, bem como, mais contemporaneamente, da Antropologia, dos estudos de gênero, das concepções pós-coloniais e das decoloniais. As RI como campo de estudo foram influenciadas, até o final do século XX, por análises de viés histórico e de ciência política, realizadas na Europa, mormente no Reino Unido, e nos Estados Unidos (EUA). Isso resultou em um foco excessivo na história e na política internacional ocidental, bem como na marginalização da história e da política não ocidental. Desse modo, as principais teorias sobre a política internacional, como o Realismo e o Liberalismo clássicos, foram desenvolvidos em situações intelectuais específicas, com objetivos e finalidades inequívocas.

Ciente de que uma teoria é um mecanismo de simplificação que permite ao teórico selecionar fatos e determinar quais são os mais relevantes para compreender a realidade, as diferenças teóricas, em termos de conclusões, são consequências dos fatos selecionados, sejam os fatos que se decide considerar ou os fatos que se decide ignorar. No estudo das RI, a influência do Pós-Estruturalismo e das ideias foucaultianas foi bastante importante, porque favoreceu a crítica de como o conhecimento não é imune ao poder, mas, sim, produzido por esse. Nesse sentido, o poder requer o conhecimento, e este depende daquele e reforça as relações de poder existentes; portanto não há nem uma verdade inequívoca nem uma verdade que não seja determinada pela realidade de poder e pelos interesses em termos de poder. Isso significa que conceitos basilares das teorias clássicas de RI, como a anarquia e a balança de poder, são, em verdade, determinados pelos contextos de poder.

Dessa perspectiva pós-estruturalista e crítica emergiriam as abordagens pós-coloniais e as decoloniais nas RI, oriundas dos estudos culturais, literários e antropológicos. Os dois tipos de abordagens compartilham a conclusão de que as hierarquias globais de subordinação e de controle foram, e são, possíveis devido à construção histórica das diferenças de gênero, raça e classe. São formas de Teoria Crítica, porque desafiam os fundamentos do estudo das RI, sempre buscando desenvolver maneiras próprias de teorizar sobre o mundo. Não se trata de uma teoria de cada tipo de abordagem, mas, sim, de orientações sobre como o mundo pode ser visto e como se pode pensar sobre ele, de forma que há uma miríade de teorias, bastante diferentes entre si, sob a égide dos ideais pós-coloniais e decolonais. São ideias sobre como pensar o mundo, sobre o que se deve estudar e sobre as responsabilidades éticas e normativas do estudo. Assim, são abordagens que buscam entender os processos da perspectiva daquele que é colonizado ou que foi colonizado, partindo da premissa de que o imperialismo e o colonialismo foram uma estrutura de poder que influenciou e moldou aspectos de poder, como a soberania. Ademais, criticam o Ocidente e as teorias ocidentais, porquanto entendem que há uma responsabilidade moral ocidental na formação das desigualdades hodiernas. Essas decorreram do processo de consolidação da riqueza e do poder ocidental, baseado na exploração e na dominação ao redor do mundo.

No que se refere ao ideário pós-colonial, há uma crítica ao aspecto eurocêntrico, preconceituoso e marginalizante do *mainstream* teórico das RI. Teorias como a realista e a racionalista (Escola Inglesa tradicional) não são capazes de explicar a política internacional como um todo, mas somente permitem justificar a subordinação do Sul global e a predominância dos

interesses ocidentais. Essas teorias tradicionais de RI não são neutras em termos de raça, gênero e classe social, de maneira que o mundo moderno foi moldado em retórica e prática imperialista e colonialista. Já a abordagem decolonial busca "descolonizar" o conhecimento. Isso significa, por exemplo, reavivar e recuperar a cultura local, não só para questionar o legado do colonialismo, mas também para alterá-lo. Em suma, enquanto a perspectiva pós-colonial se dedica à crítica, à constatação de uma situação de submissão, a perspectiva decolonial propõe-se a transformar as pesquisas e o estudo das RI, emancipando o conhecimento, ao apresentar uma versão dos fatos da perspectiva do colonizado.

Por fim, cabe notar que as relações internacionais tendem a ser estudadas a partir de perspectivas desenvolvidas nos países centrais, sendo que se sentem os efeitos das barreiras impostas à produção intelectual e à circulação internacional de ideias oriundas de outros países, como a pouca atenção concedida à reflexão teórica e metodológica no âmbito dos estudos de RI fora dos EUA e Europa. Trata-se, muitas vezes, de uma prática de controle dos fluxos de informação e de reprodução da tradição teórica e intelectual, reafirmando o domínio ocidental (prática conhecida como *gate-keeping*).

b) As teorias não ocidentais

Em artigo de 2007 – que se tornou a introdução ao livro *Non-Western International Relations Theory*, publicado em 2010 –, Amitav Acharya e Barry Buzan buscaram, inspirando-se em um questionamento feito por Martin Wight, em 1966, sobre a ausência de uma teoria propriamente internacional, responder à pergunta: "Por que não há uma Teoria das Relações Internacionais não ocidental?". Sua adesão manifesta ao enunciado de Robert Cox, segundo o qual "teoria é sempre *para* alguém e *para* algum propósito", já dá pistas a respeito do caminho argumentativo dos autores. Fato é que, hoje, independentemente do tipo de perspectiva adotada, todo o campo da TRI é dominado pela produção ocidental. Acharya e Buzan levantam cinco hipóteses, não excludentes entre si, para explicar esse domínio:

1) a TRI ocidental descobriu o caminho correto para entender as RI: os autores entendem que essa hipótese não pode ser defendida de maneira absoluta, pois implica tratar inadequadamente as RI como similares à Química, à Física ou à Matemática – se esse fosse o caso, estaríamos para sempre presos em uma "camisa de força" vestfaliana, que enfatiza a anarquia em demasia e minimiza outras possibilidades de organização do sistema internacional;
2) a TRI ocidental adquiriu *status* hegemônico no sentido gramsciano: ou seja, independentemente de estar correta ou não, ela influencia a mente das pessoas de forma ampla e inconsciente, pois foi capaz de "pegar carona" no poder ocidental e se consolidar como sistema de pensamento hegemônico;
3) teorias não ocidentais existem, sim, mas são marginalizadas: seja por barreiras linguísticas ou pela pouca receptividade da academia ocidental, cuja tendência é presumir a superioridade de seu próprio modelo cultural – se esse é o caso, então o verdadeiro problema não é criar teorias não ocidentais, mas divulgá-las melhor (aumentando sua circulação em revistas ocidentais, por exemplo);
4) condições locais dificultam a produção de TRI: do ponto de vista histórico, seria possível argumentar que o trauma das duas Guerras Mundiais no Ocidente impulsionou o desenvolvimento das RI em geral e da TRI em particular – no entanto, o argumento perde força quando observamos que o não Ocidente enfrentou traumas mobilizadores

potencialmente análogos, como a própria Segunda Guerra Mundial em terreno asiático ou a dominação ocidental e o processo de descolonização. Do ponto de vista cultural, seria possível argumentar que "teoria é o jeito ocidental de fazer as coisas" e que o não Ocidente teria menor propensão à abstração, seja porque teoria é um "luxo que sociedades lutando contra problemas urgentes de desenvolvimento simplesmente não podem se permitir fazer" ou porque a hegemonia ocidental teria "induzido em culturas locais um tipo de desmoralização radical e perda de confiança que torna particularmente difícil o engajamento em debates teóricos gerais". Do ponto de vista político, pode ser que Estados autoritários em vez de democráticos inibam o desenvolvimento de TRI. Do ponto de vista institucional, o plano de carreira, o *ethos* cultural quanto ao valor da pesquisa teórica e a disponibilidade de recursos financeiros e de infraestrutura podem dificultar o florescimento de TRI. A forma como a disciplina de RI foi introduzida no país também tem consequências: maior afinidade com Ciência Política e Sociologia estimulam a teorização, enquanto maior afinidade com História e Direito podem inibi-la;

5) o Ocidente começou antes, e o que estamos vendo é um período de *catching-up*: se essa é a hipótese correta, então o problema principal é de tempo e recursos, e, aos poucos, a distância entre teoria ocidental e não ocidental tende a diminuir.

O título do trabalho de Acharya e Buzan em 2007 (*Why is there no Non-Western International Relations Theory?*) sugere a completa inexistência de TRI não ocidental. Como observou Tainá Dias Vicente (2012), o objetivo primeiro dos autores parece ter sido, de fato, inquietar – mas é claro que o "resto" do mundo ofereceu, sim, contribuições à disciplina. A lista abaixo enumera algumas, extrapolando a perspectiva exclusivamente asiática de Acharya e Buzan:

i. Nova Escola Inglesa

O argumento tradicional da Escola Inglesa é que a sociedade internacional global derivou de um estilo de sociedade europeu que se expandiu para o resto do mundo. O problema é que essa expansão era explicada de forma unilateral, sem levar em conta que o sistema europeu também foi influenciado pelo mundo em direção ao qual ele se expandia. A Nova Escola Inglesa absorveu essa crítica vinda do não Ocidente e passou a analisar a história de forma mais global – e não exclusivamente europeia –, reconhecendo, por exemplo, que a superioridade econômica, política e militar europeia só se tornou uma realidade a partir do século XIX. Antes disso, muitas vezes os europeus interagiram com outras culturas em posição de igualdade ou de inferioridade. Ao avançar essas reformulações, autores como Arie M. Kacowicz, Carsten-Andreas Schulz, Shogo Suzuki, Joel Quirk, Yongjin Zhang e John Anthony Pella contribuem ao posicionamento da Escola Inglesa enquanto base importante para o desenvolvimento de uma RI Global. Em 2018, Barry Buzan e Laust Schouenborg publicaram o livro *Global International Society*, que incorpora essa perspectiva ao descrever a expansão da sociedade internacional global.

ii. Paradigma da Evolução Social

O professor chinês Shiping Tang tornou-se o primeiro não ocidental a ganhar o prêmio de melhor livro da Associação de Estudos Internacionais (ISA, na sigla em inglês) por seu trabalho teórico sobre evolução social nas RI publicado em 2013. Para Tang, a sociedade humana evoluiu historicamente de relações relativamente benignas entre caçadores-coletores para sistemas de Realismo Ofensivo e, em seguida, para sistemas de Realismo Defensivo e, finalmente, para um

sistema internacional institucionalizado e baseado em regras. Teorias tradicionais seriam, portanto, historicamente contingentes e não trans-históricas. O caráter abrangente e quase metateórico de sua teoria é incomum na Ásia, onde predominam *teorias de médio alcance*[103].

iii. Escola Chinesa?

É difícil saber se algo como uma Escola Chinesa está emergindo, especialmente porque o pensamento chinês em RI não é monolítico. Yaqing Qin (formulador do conceito de *relationality* junto com Chih-yu Shih[104]), por exemplo, é um grande defensor de uma Escola Chinesa, enquanto Yan Xuetong entende que seria mais proveitoso "enriquecer a TRI tradicional com pensamento chinês" para montar uma RI mais universal, sem criar uma escola propriamente chinesa[105]. Mesmo sem homogeneidade, é certo que o pensamento teórico em RI é efervescente na China atual, em parte devido ao aumento de seu poder. Nesse sentido, algumas ideias tradicionais chinesas, como *Tianxia*[106], estão sendo resgatadas enquanto conceitos estruturais das RI, às vezes pelo próprio Partido Comunista, como estratégia de legitimação de sua política externa.

iv. Hierarquia confuciana

Pode ser contraposta à *anarquia* vestfaliana. Para a "política externa" chinesa tradicional durante a dinastia Ming, o modelo confuciano de sociedade era baseado na existência de um imperador benevolente e moralmente superior, que esperava a subordinação leal de outros, reservando-se o direito de punição se eles prejudicassem a ordem ou a paz na China. Autores como Kissinger, Fairbank e Kang entendem que essa lógica relacional confuciana ainda hoje influencia o comportamento de Estados do Nordeste Asiático, que seriam mais inclinados à subordinação hierárquica e ao *bandwagoning* do que a arranjos com "balança de poder" e valorização da igualdade soberana.

---

[103] Teorias de médio alcance identificam perguntas de pesquisa ou "quebra-cabeças orientados para problemas" (*issue-oriented puzzles*) e buscam resolvê-los com mecanismos causais amplamente aceitos que especificam a relação entre variáveis. Esse tipo de teoria não descarta a generalização, apenas rejeita a generalização que antecede a coleta e a análise de evidências do mundo real. Para teorias de médio alcance, primeiro deve-se atacar um problema real e somente depois incluir o esforço analítico para formular argumentos mais amplos baseados em descobertas empíricas específicas.

[104] O conceito de *relationality* descreve o mundo muito mais como uma série de eventos contínuos e de relações em curso do que como uma série de objetos substanciais e entidades distintas e fixas, sendo, portanto, mais tolerante em relação à existência de contradições e de imprevisibilidade. Conforme seus autores, o conceito não apenas se adequa à cultura chinesa, mas tem relevância universal, porque atores ocidentais também se comportam de maneira relacional, embora isso fique pouco evidente devido à ênfase na *racionalidade* da cultura ocidental.

[105] Quanto à formação de "escolas nacionais" (chinesa, indiana etc.), é certo que elas podem contribuir para uma RI mais global, mas há, pelo menos, dois riscos envolvidos: 1) no caso de Estados autoritários, potencial pressão para o emprego de uma abordagem excessivamente securitária e 2) o risco de fragmentação da disciplina.

[106] *Tianxia* significa literalmente "tudo [que existe] sob o céu" e denota o mundo geográfico inteiro, que estaria sob o controle (soberania) do imperador chinês por atribuição divina. Esse controle estaria centralizado na corte chinesa e se espalharia de forma concêntrica até os "bárbaros" nas franjas do império. Conforme a teoria política chinesa da época, mesmo as áreas fora do controle do imperador teriam o seu poder derivado dele. Essa unidade encontra respaldo no holismo tradicional chinês, diferente da tradição ocidental predominantemente dualista.

v. Escola Indiana?

A ideia de uma Escola Indiana é ainda mais incipiente do que a chinesa, mas há uma crescente valorização de textos históricos à medida que a Índia ascende no cenário internacional. O épico *Mahabharata* e o tratado secular *Arthasastra*, por exemplo, têm sido instrumentalizados para explicar a política externa indiana e suas escolhas estratégicas por autores como Amrita Narlikar, Aruna Narlikar, Deep K. Datta-Ray e Pradeep Kumar Gautam. Há preocupação em evitar os reveses paroquiais das escolas nacionais, de maneira que muitos acadêmicos patrocinam o diálogo entre as teorias ocidentais e as tradições conceituais hinduístas. Também relevante na Índia são as contribuições de líderes políticos como Jawaharlal Nehru, importante formulador das ideias de não alinhamento.

vi. Teorias japonesas

Takashi Inoguchi defende que existe, sim, TRI japonesa, representada pelo trabalho de, ao menos, três pensadores, cujas ideias originais escaparam ao estilo ocidental e angariaram audiência universal: o construtivista Nishida Kitaro; o téorico da soberania popular do Direito Internacional Tabata Shigejiro; e o teórico marxista da integração regional Hirano Yoshitaro.

vii. Conceito de “harmonia” na Indonésia

É um conceito fundamental na vida social javanesa e poderia contribuir para a inovação teórica em TRI. O fato de que não há, na Indonésia, nenhum programa de doutorado na área é um obstáculo à difusão de ideias nativas para fora do país.

viii. Teorias islâmicas

Usando fontes como o Corão, a Suna, hádices, o *Ijtihad* e discursos de líderes, seria possível elaborar uma TRI fundamentada no Islamismo. Uma tal teoria deveria considerar, por exemplo, as interpretações distintivamente muçulmanas do que é a boa vida ou a verdade. A visão negativa do Islamismo no Ocidente provavelmente constituiria um obstáculo à difusão dessas ideias.

ix. Estudos de raça e racismo

Há teorias sobre a raça e sobre o racismo orientadas pelas perspectivas pós-colonial e decolonial. Mesmo que as teorias pós-coloniais e decoloniais já venham discutindo a raça como elemento central da razão e do poder colonial há algum tempo, é bastante recente a problematização do racismo como modo de dominação constitutivo do internacional moderno. Alexander Anievas, Nivi Manchanda, Robbie Shilliam (2015) e John Hobson (2012) foram pioneiros nesse sentido. No Brasil, há hoje jovens pesquisadores estudando o pensamento afro-diaspórico brasileiro e o legado do quilombismo na inserção internacional do Brasil enquanto Estado pós-colonial escravista.

x. Teorias feministas

Há teorias feministas orientadas pelas perspectivas pós-colonial e decolonial. As teóricas feministas foram influentes quando as RI emergiram, mas seu pensamento esteve marginalizado entre a Segunda Guerra Mundial e os anos 1980. Há vários tipos de feminismo, mas um eixo comum é o estudo da construção das diferenças entre homens/masculinidade e mulheres/feminilidade em contextos de hierarquia e poder. Ainda que haja divergências sobre o papel das diferenças *biológicas* entre homens e mulheres, o que todos os trabalhos mais interessantes da área fazem é analisar como o *gênero* afeta a política mundial e é, simultaneamente, efeito da política mundial[107].

Atualmente, nos cruzamentos de abordagens feministas e pós-coloniais, consolida-se um grupo de teorias, que privilegia a interseccionalidade de raça, gênero, classe e outros aspectos que marcam a discriminação e a marginalização. Há, por exemplo, análises multidimensionais sobre a dinâmica de violência contra mulheres refugiadas do "Sul Global". Outro exemplo é a discussão sobre como o texto de acordos internacionais dedicados ao refúgio e às migrações não são capazes de abarcar a diversidade da experiência das mulheres. Observam-se críticas ao feminismo ocidental, mesmo aquele que se propõe decolonial, por construir, por exemplo, uma identidade única da mulher muçulmana oprimida ou de mulher subdesenvolvida e vítima de sua cultura que se encontra em um campo de refugiados ou em situação de vulnerabilidade, bem como que precisa ser resgatada e protegida do barbarismo e do subdesenvolvimento. Assim, criticam-se as teóricas feministas que se propõe a formular uma perspectiva decolonial, sem, contudo, terem origem e viverem em uma situação colonizada.

xi. Principais elementos do livro "*Why is there no non-Western international relations theory?*" (Amitav ACHARYA e Barry BUZAN, 2007)

Seção	Argumento / conteúdo:
Introdução	Rejeição do paralelo com a questão de Wight de 1966 – "por que não há uma TRI?"[108]

[107] Estudos feministas reconhecem o viés de gênero em conceitos como "Estado" ou "soberania" e as diferentes consequências disso para homens e mulheres. Cynthia Enloe analisou diferentes experiências sociais de mulheres em seu livro *Bananas, praias e bases: construindo um sentido feminista da política internacional* (1990), em que argumenta que o papel exercido por mulheres – estejam elas trabalhando em plantações de bananas ou em bases militares – é fundamental para a compreensão das RI. J. Ann Tickner, por sua vez, argumentou que os "seis princípios do Realismo político" de Morgenthau refletiam o viés da "masculinidade hegemônica". Para questionar sua suposta universalidade, reformulou as mesmas regras partindo de perspectivas das mulheres.

[108] Em 1966, Martin Wight debruçou-se sobre o problema da ausência de uma TRI. Concluiu que não havia interesse em formular TRIs porque elas redundariam em discussões acerca do "mesmo velho melodrama" da busca pela sobrevivência. A teoria política (interna), em contraposição, é que investigaria os assuntos verdadeiramente interessantes, como a busca pelo progresso e pela boa vida. Em outras palavras, a satisfação com o desenrolar da vida política dentro das fronteiras dos Estados, então entendidos como a mais alta manifestação da vida política, inibiria a formulação de TRIs. Atualmente, na medida em que a TRI se consolidou como campo de estudo, a própria pergunta de Wight perdeu relevância. É tentador, no entanto, transplantar a resposta que ele ofereceu e aplicá-la a outro problema, mais específico, que é o da ausência de uma TRI não ocidental. Se assim fizéssemos, concluiríamos que as TRIs ocidentais – de forma análoga à teoria política interna para Wight – é que tratam "daquilo que interessa" (paz democrática, organização institucional e interdependência e integração), enquanto as TRIs não ocidentais – de forma análoga às TRIs para Wight – estariam relegadas ao drama repetitivo da luta pela sobrevivência. Acharya e Buzan refutam essa transposição simplista e reconhecem que "a ausência de TRIs não ocidentais merece uma explicação mais complexa do que o mero reconhecimento da anarquia conflitiva do não Ocidente".

Seção	Argumento / conteúdo:
	Justificação do foco apenas na Ásia. Robert Cox: "Teoria é sempre *para* alguém e *para* algum propósito".
O que queremos dizer com "TRI"? (três critérios)	Contraste 1: Teoria estadunidense *vs.* teoria europeia (solução dos autores: abordagem pluralista, aceitar ambas) Contraste 2: Teoria generalista *vs.* teoria excepcionalista (solução dos autores: não atacar a questão diretamente) Critérios para que algo seja considerado uma contribuição à TRI: - ser aceito pelos outros membros da comunidade acadêmica como tal; - ser designado pelo seu criador como tal; - ser uma tentativa sistemática de generalização sobre as RI ou seus temas.
Domínio ocidental da TRI (onze teorias)	Duas manifestações do domínio ocidental na TRI: - pelas origens ocidentais das teorias; ou - pelo eurocentrismo da história mundial. Menciona Realismo clássico; Neorrealismo; Estudos Estratégicos; Liberalismo; Neoliberalismo; Marxismo; Escola Inglesa; Sociologia Histórica; Teoria Crítica; Construtivismo; Pós-Modernismo. Escancara a influência europeia sobre todas essas correntes, apesar de suas frequentes pretensões à universalidade.
Contribuições não ocidentais (quatro tipos)	Identificação de quatro tipos de *soft theories* asiáticas, baseadas em: - figuras importantes como Sun Tzu, Confúcio e Cautília; - líderes políticos importantes como Nehru, Mao, Sukarno, Aung San e José Rizal; - testagem empírica de modelos ocidentais (Ásia como mero laboratório de testes); - experiências asiáticas transformadas em ferramentas de análise com potencial de generalização.

xii. Principais elementos do artigo "Why is there no non-Western international relations theory? Ten years on." (Amitav ACHARYA e Barry BUZAN, 2017)

Seção	Argumento / conteúdo:
Introdução	Objetivos: - verificar a literatura relevante surgida nos dez anos desde a publicação inicial; - apresentar quatro evoluções no pensamento dos autores na última década; - refletir sobre como as RI na Ásia podem contribuir para a RI Global; - exemplificar o ponto *anterior* com o caso da hierarquia confuciana. Relembram os cinco principais pontos do artigo de 2007.
TRI em que direção? (quatro aspectos do estado atual)	Apontam quatro aspectos do estado atual da TRI em geral (não somente asiática): - perda de interesse nos Grandes Debates; adoção de pluralismo teórico e ecletismo analítico; - interesse crescente em teorias de médio alcance, especialmente nos EUA; crítica ao positivismo por generalizações contingentes e pouca inovação teórica; - aumento da popularidade do Construtivismo, o que tem efeitos dúbios para a expansão das teorias não ocidentais; - manutenção da dominância ocidental e do paroquialismo autorreferente.

Seção	Argumento / conteúdo:
	Uma coisa é *reconhecer* a dominância ocidental, outra coisa é efetivamente *transformar* a agenda intelectual dos acadêmicos ocidentais. [exceção notável: Escola Inglesa].
Construindo uma “RI Global” (quatro evoluções dos autores)	Além de ressaltar sua aproximação com o pós-colonialismo (com ressalvas), destacam quatro evoluções de seu próprio pensamento na última década: - Desenvolvimento Desigual e Combinado (UCD, na sigla em inglês) aplicado às RI[109]; - relação entre teoria e história: argumento de 2007 estava errado, a relação entre ambas não é de oposição e, sim, de co-constituição; - Nova Escola Inglesa absorveu críticas e sua reformulação pode ser uma base interessante para o desenvolvimento de um RI Global; - mudança de foco do “Não Ocidente” para uma “RI Global”: crítica ao radicalismo do termo RI pós-ocidental; características da RI Global; e afirmação de que a RI Global não é uma teoria, mas uma forma de entender e reformular a disciplina.
Como a Ásia se encaixa na RI Global (seis evoluções da Ásia)	Evoluções dos últimos dez anos na Ásia: - interesse geral em teoria parece estar crescendo (mais recursos, mais publicações, menos barreiras linguísticas, menos resistências institucionais etc.); - a maior contribuição asiática à TRI é desafiar a aplicabilidade das teorias tradicionais ao contexto asiático. Três exemplos, para desbancar crenças realista, racionalista e liberal; - trabalho teórico na Ásia não costuma atacar frontalmente os Grandes Debates ou se engajar em metateoria. Exceção: Paradigma da Evolução Social de Tang; - crescente desafio às teorias ocidentais via conceitos e teorias nativos, especialmente na China; - surgimento de uma escola asiática de amplo escopo regional já não é tão improvável como pensavam em 2007; - escolas nacionais podem contribuir para uma RI Global, mas há dois riscos: fragmentação e escolas excessivamente securitárias em Estados autoritários.
Conclusão	O desafio atual é desprovincializar a Ásia e caminhar em direção a um universalismo pluralista, fazendo contribuições teóricas capazes de ultrapassar lugares e períodos particulares. Exemplo: tradições hierárquicas confucianas do Nordeste Asiático como contraposição às noções de anarquia e de igualdade soberana do Ocidente.

[109] Originalmente formulada por Trotsky para fundamentar a teoria da revolução permanente, o UCD foi aplicado por Justin Rosenberg às RI. Esse trabalho resultou na ideia de que o desenvolvimento não é linear, mas multilinear; é simultaneamente global e local; e pode ter desfechos diversos. A aceitação dessa “diversidade rosenberguiana” se contrapõe à “uniformidade waltziana”, pela qual a interação entre sociedades levaria à sua homogeneização em unidades semelhantes. Acharya e Buzan vão além, aplicando a diversidade rosenberguiana especificamente à TRI. Em termos exageradamente simples, a ideia seria que os “atrasados” em TRI (os não ocidentais) não necessariamente chegarão ao mesmo local que os “pioneiros” (os ocidentais).

c) Há uma Teoria das Relações Internacionais brasileira? Se sim, há uma Teoria das Relações Internacionais brasileira não ocidental?

Reitera-se que as relações internacionais são, em geral, analisadas com base em ideias e teorias desenvolvidas nos países centrais, para a realidade desses, com o intuito de anteder as necessidades dos Estados ocidentais principais. No Brasil, o estudo das RI iniciou-se tardiamente, apenas em 1974, com a criação do primeiro curso de graduação na UNB. Posteriormente, em 1990, outros cursos de graduação emergiram, disseminando-se, bastante, até meados da década de 2010. Nota-se que há uma concentração da oferta de cursos de graduação e de centros de estudo no Sudeste brasileiro. Ademais, há um aspecto multidisciplinar das matrizes curriculares, o que leva à formação de profissionais sem um perfil definido e cujos estudos e pesquisas teóricas privilegiam as noções *mainstream*. Em muitos casos, dada a dificuldade de formar profissionais com perfil definido e de os preparar para atuar em um mercado de trabalho no qual o profissional de RI não tem inserção bem delimitada, os institutos de ensino favorecem uma abordagem mais prática das RI, voltada ao comércio internacional. Assim, além de não haver um estudo detido das teorias de RI, e quando há, ele se dedica quase completamente ao *mainstream* teórico, não há incentivo nem espaço para o estudo e o desenvolvimento de uma tradição teórica genuinamente brasileira.

A "Escola de Brasília" talvez possa ser interpretada como um ensaio para o desenvolvimento de uma TRI brasileira, mas essa afirmação é contestável. A escola privilegia a abordagem historiográfica e tem Amado Cervo como principal autor. É influenciada pela Teoria da Dependência e por uma visão crítica-periférica da Escola Inglesa. Essa crítica baseia-se na compreensão de que os países europeus criaram regras, instituições e valores assimétricos na sua aplicação para a periferia mundial, de forma que contribuem para (re)produzir as desigualdades na periferia[110].

Entende-se que a elaboração de uma teoria brasileira requer que, com base nas necessidades, oportunidades, dificuldades e objetivos brasileiros, se pense como explicar as RI. Pensar como o Brasil entende as relações internacionais e a política internacional é um esforço

[110] A inserção internacional baseada nessas regras estabelecidas pelos países centrais seria a racionalista, enquanto a inserção dos países periféricos que busca ser autônoma e é, por isso, o inverso da dos países centrais seria o "racionalismo periférico". As práticas dos Estados desenvolvidos, designadas como racionalismo central, são encaradas como causalidades internacionais, já que são forças que emanam de coletividades desses Estados e que pressionam as decisões do homem de Estado dos países periféricos. São essas causalidades: 1) a produção internacional do subdesenvolvimento; 2) o domínio político das nações centrais sobre a produção de regras e instituições econômicas internacionais; 3) a hegemonia dos países centrais na produção de regras e de critérios para flexibilização da soberania dos Estados; 4) a causalidade dos valores de segurança e ordem internacionais emanados desde as nações centrais; 5) a agenda de política internacional que estabelece uma hierarquização decrescente entre os temas de segurança, da ordem internacional, políticos, da justiça. Para a Escola de Brasília, uma inserção internacional que aceite essas causalidades e reproduza essa ordem, seria dependente. Por sua vez, uma inserção internacional autônoma buscaria o desenvolvimento, tentando inserir regras distributivas no Direito Internacional econômico, repudiando práticas contrárias à autodeterminação e à não intervenção, abstendo-se de se envolver em temas relacionados à ordem e à segurança internacionais, exceto quando houver oportunidades de estimular o desenvolvimento. Ressalta-se que não se trata nem de conformismo, nem de atitude revolucionária, pois o que se busca é uma transformação evolutiva das causalidades político-econômicas, por meio de práticas e discursos que se contraponham à tendência de reprodução do subdesenvolvimento. A diferença entre os países autônomos e os dependentes seria, nesse sentido, que aqueles estabelecem a ordem e as regras da sociedade internacional, enquanto estes as cumprem. Nota-se que se relativiza o estruturalismo do pensamento dependentista, por meio da valorização analítica simultânea de agente e de estrutura. Os conceitos desta Escola de finalidades e causalidades, correspondem, grosso modo, aos conceitos de agente e de estrutura. Ademais, é interessante que, segundo a Escola de Brasília, a ação externa deve ser estudada não só em termos de diplomacia ou de política externa, mas também de RI.

que, ainda que se pretenda neutro, não o será, e apresentará, em alguma medida, influências e referências à condição brasileira no sistema de Estados. Desse modo, não haveria, ainda, teoria de RI genuinamente brasileira nem uma teoria brasileira não ocidental, ainda que o País reúna ativos intelectuais, teóricos, materiais, humanos e históricos suficientes para poder elaborá-la.

1.2. Contribuições teóricas de autores específicos

I. Francis Fukuyama e o Fim da História

a) O "Fim da História": premissas e fundamentos

Em artigo intitulado *O Fim da História*, publicado, em 1989, na revista *The National Interest*, cujo conteúdo se tornou parte do livro *O Fim da História e o Último Homem*, publicado em 1992, Francis Fukuyama apresentou a hipótese desse fim da história, construída com base em duas premissas da filosofia hegeliana: a humanidade evolui de forma constante, guiada pela razão e pelo desejo de realização da liberdade e do reconhecimento do valor intrínseco ao homem (visão linear da História); e a consciência humana se desenvolve de forma independente do mundo material (poder autônomo das ideias/ideologias).

A partir desses pressupostos, Fukuyama argumenta que o mundo estaria adentrando no "Fim da História", período caracterizado pelo desfecho da evolução ideológica da humanidade, pelo triunfo da ideologia liberal, pela ausência de qualquer alternativa viável a essa ideologia e pela consolidação da democracia como o regime de governo definitivo. Tal tese é fundamentada em uma série de fatores: derrocada do fascismo e do marxismo-leninismo, anacronismo do maoísmo, expansão de regimes políticos democráticos, difusão do liberalismo econômico na República Popular da China (RPC) e em outros países asiáticos (movimento tido como primeiro passo ruma a uma abertura política) e capacidade da ideologia liberal em resolver as contradições fundamentais da vida humana que subsistem. Nesse sentido, a falta de uma teorização fundamentada e estruturada do modelo chinês o impede de tornar-se uma alternativa viável ao liberalismo e o limitaria ao Sudeste Asiático.

b) Resultados nas relações internacionais

Nas relações internacionais, esse cenário provocaria a consolidação de um mundo monótono e "sem ideologias", no qual os interesses nacionais, tidos como mera expressão de uma ideologia e não como resultado da estrutura do sistema internacional, perderiam importância e aqueles de ordem econômica se tornariam mais relevantes, os conflitos envolvendo países de maior porte deixariam de existir, e a China adotaria uma postura externa serena, livre de competitividade e expansionismo. Com a expansão da democracia pelo mundo, haveria a consolidação da paz mundial, pois, segundo a teoria da paz democrática, que Fukuyama assimila à sua teoria, democracias maduras não realizam guerras entre si.

c) Vitória incompleta e novas ideologias

O autor atenua a sua tese ao afirmar que a vitória da ideologia liberal ainda é incompleta e ocorreu primeiro no mundo das ideias, que a humanidade ainda presenciará fatos históricos (incluindo conflitos de menor intensidade), que o surgimento de novas ideologias é possível e que o liberalismo ainda possui dois competidores: a religião e o nacionalismo. Contudo, ao analisar essas duas alternativas na atualidade, o autor conclui que a primeira não se apresenta como uma alternativa política ao liberalismo (com exceção de algumas correntes do Islã) e a segunda não possui contradições irreconciliáveis com a ideologia liberal na maior parte de suas expressões (com exceção do chamado "nacionalismo sistemático", cuja expressão pode ser encontrada no nazismo

e no fascismo). A conciliação entre liberalismo e nacionalismo é possível, como demonstram a democracia francesa às vésperas da Primeira Guerra Mundial e as reformas liberalizantes na China comunista nos últimos trinta anos.

d) Comprovação empírica da hipótese

A evolução do sistema internacional nos últimos 35 anos demonstra que a hipótese de Fukuyama não se concretizou. Em primeiro lugar, não houve consolidação de um mundo monótono e "sem ideologias". Para Pascal Boniface, a crença no êxito inconteste dos valores ocidentais representou uma euforia da academia, amparada na condição momentânea dos Estados Unidos (EUA) como "hiperpotência" e na ausência de um competidor. Esse cenário permitiu ao país atuar em prol da consolidação da ordem liberal por meio da universalização de instituições e regimes, promoção do liberalismo comercial e defesa da paz democrática. Entretanto, o sistema internacional não permaneceu estático. A partir do século XXI, teve início uma transição e uma difusão de poder, como demonstra o retraimento do internacionalismo dos EUA, a ascensão da RPC, o renascimento da Rússia, a emergência de potências regionais, o avanço de processos de integração regional, a criação de mecanismos de concertação política e a atuação crescente de organizações não governamentais (ONGs) e de empresas transnacionais. Essas transformações resultaram em um momento de indefinição sistêmica, marcado pela prevalência de multilateralismos parciais, crescente instabilidade, recrudescimento de tensões sistêmicas e estagnação em vários regimes internacionais. Mulilateralismo parcial é entendido aqui como a convergência entre algumas potências médias para a resolução de problemas que não conseguem ser resolvidos por meio diálogo entre todos os Estados.

Em segundo lugar, houve um fortalecimento do nacionalismo, que Fukuyama afirma que seria uma consequência do aumento da desigualdade econômica e da falta de uma agenda da esquerda em reduzi-la. Para os críticos de Fukuyama, no plano interno, o nacionalismo deriva da resistência popular a um processo de "hiperglobalização" tido como injusto, que resultou na ascensão de forças políticas nacionalistas, na difusão da crença de que o liberalismo político seria incapaz de solucionar os desafios socioeconômicos presentes e na queda (em termos quantitativos) do número de democracias liberais. No plano externo, o quadro de indefinição sistêmica reforçou a predominância de interesses nacionais, sobretudo na política externa de países que rejeitam o processo de ocidentalização liderado pelos EUA. Segundo Barthélemy Courmont, os países ocidentais subestimaram a possibilidade de o momento unipolar gerar resistências e foram ingênuos ao acreditar que a expansão da economia de mercado na China e na Rússia resultaria na aceitação de um mundo centrado em valores ocidentais. Ao contrário do previsto, o nacionalismo ganhou força nesses países e levou à adoção de discursos e políticas com traços antiocidentais. Como resultado, a fascinação chinesa em relação ao Ocidente, perceptível nos anos 1980 e 1990, perdeu espaço para um sentimento nativista e antiocidental, alimentado por um neonacionalismo que associa a vingança em relação a humilhações passadas e ambições internacionais sempre em redefinição. Ao analisar esse cenário, Boniface conclui que os chineses apenas continuaram chineses e os russos apenas continuaram russos, de forma que as expectativas de universalização da democracia, existentes durante a década 1990, não se confirmaram devido à multipolaridade e à ascensão de potências médias e da China.

Constata-se um recrudescimento das tensões entre grandes potências e uma primazia crescente de considerações geopolíticas sobre aquelas de natureza econômica, em oposição à tese de Fukuyama de uma progressiva pacificação e *common marketization* das relações internacionais.

Para Boniface, esse recrudescimento é comprovado pela atuação mais assertiva da RPC, que deixou de esconder o seu objetivo de se tornar uma potência global de primeira grandeza, pela emergência de um novo eixo Pequim-Moscou e pelo início de uma cruzada norte-americana contra a ascensão chinesa. Tal cenário resulta em ações estatais guiadas por razões geopolíticas e que contrariam a lógica mercadológica, visto que geram prejuízos econômicos no curto prazo, como é o caso da guerra comercial iniciada pelos EUA contra a China e do uso de políticas comerciais, por parte da China, para retaliar países que contrariam seus interesses (o governo chinês adotou retaliações econômicas contra a Austrália após autoridades do país demandarem uma investigação internacional sobre as origens do COVID-19).

e) Legado atual do "Fim da História"

Apesar da hipótese do "Fim da História" não se confirmar, Glen Duerr acredita que parcela da teoria de Fukuyama ainda subsiste, visto que a democracia permanece como o regime de governo mais aceito e almejado e que, apesar da queda no número de democracias liberais nos últimos anos, 87 países (de um total de 195) foram declarados como "livres" pela *Freedom House* em 2017. Ao comemorar os 25 anos de publicação de sua tese, em 2014, Fukuyama utilizou o mesmo argumento para defender o seu legado (inexistência de uma alternativa crível ao liberalismo político) e afirmou que o maior problema dos governos eleitos democraticamente reside na sua incapacidade de responder aos anseios da população. Contudo, após o *Brexit* e a eleição de Donald Trump, o autor se mostrou mais pessimista e afirmou que democracias podem retroceder em razão do ressurgimento do populismo e da conformação de um "mundo pós-factual".

II. Henry Kissinger

a) Biografia e obra

Heinz Kissinger nasceu em Fuerth, Alemanha, em 1923, completando, portanto, cem anos em 2023. Mudou-se para os Estados Unidos (EUA) com sua família, em 1938, a fim de fugir da perseguição do regime nazista, quando passou a ser chamado de Henry. Naturalizou-se cidadão dos EUA em 1943. Serviu ao Exército estadunidense de fevereiro de 1943 a julho de 1946. Formou-se em ciência política, em 1950, pela Universidade de Harvard, onde também se tornou mestre e doutor em 1952 e 1954, na mesma área. Em seguida, assumiu uma posição como professor em Harvard no Departamento de Governo, logo se tornando diretor do *Harvard International Seminar*.

Sua obra acadêmica concentra-se no estudo da ordem internacional do século XIX, sobretudo do período posterior às Guerras Napoleônicas, a partir de uma perspectiva realista. A dissertação de doutorado de Kissinger teve como título *Peace, Legitimacy, and the Equilibrium (A Study of the Statesmanship of Castlereagh and Metternich*). Em sua dissertação, Kissinger introduziu pela primeira vez o conceito de "legitimidade", que definiu como: "Legitimidade, como usada aqui, não deve ser confundida com justiça. Significa não mais do que um acordo internacional sobre a natureza de acordos viáveis e sobre os objetivos e métodos permitidos da política externa." Assim, uma ordem internacional aceita por todas as principais potências é "legítima", enquanto uma ordem internacional não aceita por uma ou mais das grandes potências é "revolucionária" e, portanto, perigosa. Dessa maneira, quando, após o Congresso de Viena em 1815, os líderes de Reino Unido, França, Áustria, Prússia e Rússia concordaram em cooperar para preservar a paz e repartiram a Polônia, na visão de Kissinger, esse sistema internacional era legítimo porque era aceito pelos líderes dos cinco grandes potências da Europa. Vale destacar que a abordagem de Kissinger de conferir primazia à política internacional como principal determinante da atuação diplomática dos Estados dava como certo que, desde que os tomadores de decisão das principais potências estivessem dispostos a aceitar a ordem internacional pactuada, então ela poderia ser considerada legítima. Questões de opinião pública, moralidade e princípios seriam consideradas irrelevantes e, em muitas situações, contraproducentes.

Apesar de muitos de seus livros terem recebido grande atenção, em última análise, suas contribuições para a Academia, nesse período, não foram significativas. Nenhum de seus primeiros trabalhos merece o rótulo de "clássico", e poucos são amplamente lidos ou discutidos hoje em dia. As obras de estudiosos realistas como Hans Morgenthau e Kenneth Waltz ainda têm grande influência sobre a Academia de Relações Internacionais (RI), mas os trabalhos acadêmicos de Kissinger (incluindo seu primeiro livro importante, *A World Restored*) não. Kissinger também escreveu muito sobre armas nucleares (incluindo o *best-seller Nuclear Weapons and Foreign Policy*, em 1957, em que critica a doutrina nuclear de "retaliação massiva" da administração Eisenhower), mas as obras de Glenn Snyder, Bernard Brodie, Albert Wohlstetter e Thomas Schelling tiveram um impacto muito maior na evolução da estratégia nuclear do que as de Kissinger. Seu livro posterior, *The Necessity for Choice* (1961), não foi bem recebido, e mesmo um biógrafo simpático como Niall Ferguson reconhece que um livro posterior sobre a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), *The Troubled Partnership* (1965), foi escrito às pressas e logo ficou desatualizado.

Desejando ter uma influência maior na política externa dos EUA, Kissinger tornou-se conselheiro de política externa das campanhas presidenciais de Nelson Rockefeller, apoiando suas

tentativas de obter a indicação Republicana em 1960 e 1964. Durante as primárias Republicanas, em 1968, Kissinger mais uma vez atuou como conselheiro de Rockefeller e, em julho daquele ano, chamou Nixon de "o mais perigoso de todos os homens concorrendo à Presidência". Não obstante, mudou de ideia sobre Nixon quando este conseguiu a nomeação, entrando em contato com um assessor de campanha, Richard Allen, para declarar que estava disposto a fazer qualquer coisa para ajudá-lo a vencer.

Após Nixon tornar-se presidente em janeiro de 1969, Kissinger foi nomeado seu conselheiro de Segurança Nacional, posição que manteve até 1975. Em 22 de setembro de 1973, foi empossado como o 56º secretário de Estado durante o segundo governo Nixon, acumulando o cargo com o de conselheiro de Segurança Nacional até 1975. Permaneceu como secretário de Estado até 20 de janeiro de 1977, com o fim do governo Ford. A continuidade da Guerra do Vietnã, a turbulência doméstica causada pelos protestos antiguerra e o fim da paridade dólar-ouro contribuíam para o enfraquecimento relativo dos EUA na década de 1970, forçando sua liderança a adotar novas posições. Durante esse período, Kissinger desempenhou papel proeminente na política externa dos EUA. Adotou uma posição pragmática no que se refere à relação com a União Soviética (URSS) e a República Popular da China (RPC), reconhecendo as limitações do poder americano, que tentou compensar com o fortalecimento de alianças regionais.

Kissinger tomou posse no Departamento de Estado apenas duas semanas antes de o Egito e a Síria lançarem um ataque surpresa contra Israel, que desencadeou a Guerra do Yom Kippur de 1973, a qual ocupou ponto importante em sua gestão. Em um primeiro momento, trabalhou para garantir que Israel recebesse carregamentos aéreos de suprimentos militares dos EUA. Esse transporte aéreo ajudou Israel a reverter a situação da guerra em seu favor e, também, levou membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) a iniciarem um embargo de petróleo contra os EUA, com efeitos mundiais. Após a implementação de um cessar-fogo patrocinado pelas Nações Unidas, Kissinger iniciou uma série de missões que ficaram conhecidas como "diplomacia do vaivém", nas quais viajou entre várias capitais do Oriente Médio para alcançar acordos de paz entre os combatentes inimigos. Esses esforços resultaram no acordo de janeiro de 1974 entre Egito e Israel e, em maio de 1974, entre Síria e Israel. Além disso, os esforços de Kissinger contribuíram para a decisão da OPEP de suspender o embargo.

Kissinger também deu início à política de *détente* com a URSS, desempenhando papel relevante nas negociações que levaram ao Acordo de Helsinque de agosto de 1975, assinado por 35 países de ambos os blocos da Guerra Fria, EUA e URSS incluídos, que abordava questões que visavam a melhorar as relações entre Oriente e Ocidente e reconhecia a importância dos direitos humanos. Sua atuação para encerrar a participação americana na Guerra do Vietnã, em 1973, com a assinatura de um cessar-fogo, rendeu-lhe o Prêmio Nobel da Paz daquele ano, em conjunto com o vietnamita Lê Đức Thọ.

Segundo o ex-chanceler brasileiro Araújo Castro, Kissinger buscava constituir um "pentagrama de poder" ou uma "pentarquia", agregando a China, a Alemanha Ocidental (ou a Europa) e o Japão às superpotências. Esses cinco países teriam papel central na gestão – e no congelamento – do sistema internacional. O Brasil era visto como importante ator regional segundo a política dos *key countries*[111], formulada por Kissinger. Em 1976, após reação negativa dos EUA em relação ao Acordo Nuclear Brasil-Alemanha (1975), Brasil e EUA assinaram

[111] Kissinger acreditava que os EUA deveriam regionalizar os conflitos nos quais os interesses norte-americanos estavam em jogo com o auxílio de países-chave em cada região. Na América Latina, o Brasil seria o país escolhido para atuar como *gendarme* regional.

memorando de entendimento negociado entre o secretário de Estado americano e o chanceler brasileiro Azeredo da Silveira, de quem era próximo pessoal e intelectualmente.

Kissinger também foi associado a políticas controversas, como os bombardeios dos EUA no Camboja durante a Guerra do Vietnã – que abriu caminho para o regime do *Khmer Rouger* (1975-1979) –, a participação dos EUA no golpe militar chileno de 1973, a "luz verde" para a junta militar da Argentina durante a "Guerra Suja" do período de Reorganização Nacional (1976-1983) e, ainda quando conselheiro de Segurança Nacional, o apoio dos EUA ao Paquistão durante a Guerra de Libertação de Bangladesh, apesar de um genocídio cometido pelos paquistaneses. Kissinger continua sendo uma figura controversa e polarizadora na política dos EUA, sendo venerado por alguns como uma autoridade altamente eficaz e condenado por outros por supostamente tolerar ou apoiar crimes de guerra cometidos por nações aliadas durante seu período à frente da política externa estadunidense.

Após o fim de seu período no governo, Kissinger tornou-se um influente consultor e analista de política internacional, prestando serviços para empresas de consultorias, fundos de investimento, bancos, governos estrangeiros e o próprio governo dos EUA. Em 1982, criou a Kissinger Associates, empresa de consultoria que se mantém ativa até hoje. Em julho de 1983, foi nomeado pelo presidente Reagan para presidir a Comissão Nacional Bipartidária sobre a América Central até sua dissolução em janeiro de 1985; e, de 1984 a 1990, atuou como membro do Conselho Consultivo de Inteligência Estrangeira do presidente dos EUA. De 1986 a 1988, foi membro da Comissão de Estratégia Integrada de Longo Prazo do Conselho de Segurança Nacional e do Departamento de Defesa. Atuou como membro do Conselho de Política de Defesa de 2001 a 2020; e, novamente, a partir de novembro de 2021. Durante esse período, assumiu posições controversas, ao apoiar a expansão da OTAN e a invasão do Iraque, e ao se opor ao Acordo Nuclear com o Irã.

Kissinger ainda publicou muitos livros desde que deixou o governo, mas, para além de seus três volumes de memórias (*White House Years*, *Years of Upheaval*, *Years of Renewal*), nenhum deles pode ser considerado inovador ou com contribuições significativas para a Academia. Os mais ambiciosos de seus livros pós-governo – *Diplomacy* (1995) e *World Order* (2014) – são reflexões extensas e eruditas sobre seus respectivos temas, mas nenhum deles oferece uma visão teórica inédita ou uma interpretação histórica provocativa e inovadora, segundo Stephen Walt. Após lançar um livro a respeito do impacto da inteligência artificial sobre as RI em 2021, seu último livro publicado foi *Leadership: Six Studies in World Strategy* (2022), em que analisa características da liderança de seis figuras históricas (Konrad Adenauer, Charles de Gaulle, Richard Nixon, Anwar Sadat, Lee Kuan Yew e Margaret Thatcher).

Henry Kissinger morreu em 29 de novembro de 2023, aos cem anos de idade.

b) Análises atuais

i. Rivalidade sino-americana

Kissinger preocupa-se com o aumento da competição entre China e EUA pelo domínio tecnológico e econômico. Em todo o mundo, o equilíbrio de poder e a base tecnológica da guerra estão mudando tão rapidamente e de tantas maneiras que os países não têm nenhum princípio estabelecido sobre o qual possam estabelecer uma ordem. Se não conseguirem encontrar um princípio, poderão acabar tendo de recorrer à força. "Estamos na clássica situação pré-Primeira Guerra Mundial", diz ele, "onde nenhum lado tem muita margem de concessão política e qualquer perturbação do equilíbrio pode levar a consequências catastróficas".

O ex-secretário de Estado acredita que a liderança chinesa se ressente da retórica ocidental a respeito de uma ordem global baseada em regras, quando, na verdade, ao que eles realmente se referem seriam a ordem e as regras dos EUA. Os governantes da China sentem-se insultados pelo que veem como condescendência do Ocidente, de prometer privilégios à China caso ela se comporte, enquanto os chineses consideram fazer jus, por direito, a privilégios como uma potência em ascensão. Com efeito, alguns na China suspeitam que os EUA nunca tratarão o país como igual e creem que é ingênuo imaginar que isso possa acontecer.

No entanto, Kissinger adverte contra a interpretação errônea das ambições da China. Apesar de, nos EUA, existir a crença de que a China busca a dominação mundial, para o ex-secretário, a China deseja apenas ser reconhecida como um país poderoso. Não estaria buscando a dominação mundial em um sentido "hitleriano", como entendido pelos EUA, porque isso não estaria de acordo com o pensamento chinês. A solução para sustentar o equilíbrio entre as duas potências seria estabelecer um diálogo permanente, aceitando o papel que a China está tentando desempenhar mundialmente. Para Kissinger, diferentemente do que ocorreu na Segunda Guerra Mundial, um conflito sino-americano não é inevitável.

ii. Guerra Rússia-Ucrânia

Kissinger condena o presidente da Rússia, Vladimir Putin, considerando a invasão da Ucrânia "um erro de julgamento catastrófico". Para ele, no entanto, o Ocidente também não está isento de culpa: "Eu achei que a decisão de (...) deixar em aberto a adesão da Ucrânia à OTAN foi muito errada." Essa decisão teria um efeito desestabilizador, pois oferecer a promessa de proteção da OTAN sem um plano para concretizá-la deixou a Ucrânia mal defendida, ao mesmo tempo que irritou Putin e a comunidade de defesa russa.

Para o ex-secretário de Estado, a tarefa agora seria pôr fim à guerra, sem preparar o palco para a próxima rodada de conflitos. Kissinger diz que a Rússia deve abandonar o máximo possível do território que conquistou em 2014. A realidade, entretanto, é que, em qualquer negociação de cessar-fogo, é provável que a Rússia mantenha Sebastopol (a maior cidade da Crimeia e a principal base naval russa no mar Negro), no mínimo. Uma solução desse tipo, em que a Rússia perde algumas conquistas, mas retém outras, pode deixar insatisfeitas tanto a Rússia quanto a Ucrânia, aumentando a instabilidade e preparando o caminho para um novo conflito.

De acordo com Kissinger, para estabelecer uma paz duradoura na Europa, o Ocidente precisa aceitar a Ucrânia na OTAN, como um meio de conter a liderança do país, além de protegê-la. Além disso, a Europa deve promover uma reaproximação com a Rússia, a fim de criar uma fronteira oriental estável. O papel da China deve ser o de mediar as negociações, apesar da desconfiança em relação à aproximação sino-russa recente. Para Kissinger, Rússia e China não são "aliados naturais", interessando mais à China a estabilidade centro-asiática.

iii. Política externa estadunidense

Para Kissinger, os EUA deveriam ser mais pragmáticos em sua política externa. Segundo ele, os norte-americanos insistem em retratar todas as suas principais intervenções estrangeiras como expressões de seu "destino manifesto" de remodelar o mundo à sua própria imagem como uma sociedade livre, democrática e capitalista. O problema seria o fato de que, ao agir assim, princípios morais, com frequência, sobrepujam os interesses nacionais, mesmo quando não resultam em mudanças desejáveis, como no Sudão, no Afeganistão e no Iraque.

iv. Inteligência artificial

Segundo Kissinger, a inteligência artificial modificará por completo as preocupações de segurança em até cinco anos. Com o potencial demonstrado pelas ferramentas de inteligência artificial, segundo ele: “Não há limitações. Todo adversário é 100% vulnerável... [Vivemos] em um mundo de destrutividade sem precedentes.” Ele acredita que negociações podem ajudar a construir a confiança mútua que permite que as superpotências exerçam moderação. O segredo estaria em líderes fortes e sábios o suficiente para entender que a inteligência artificial não deve ser levada ao limite.

III. John Ruggie

a) Vida e carreira

John Ruggie nasceu em Graz, Áustria, em 1944, mas foi criado em Toronto, Canadá, onde se formou em Ciência Política na Universidade de McMaster. Mudou-se para os Estados Unidos (EUA) para os estudos de pós-graduação, doutorando-se em Ciência Política na Universidade de Berkeley. Depois de atuar como diretor do *Institute on Global Conflict and Cooperation* da Universidade da California e reitor da *School of International and Public Affairs* da Universidade de Columbia, foi nomeado secretário-geral assistente para planejamento estratégico na Organização das Nações Unidas (ONU) entre 1997 e 2001. Nessa posição, tornou-se o arquiteto intelectual do Pacto Global do secretário-geral Kofi Annan, a maior iniciativa global de responsabilidade corporativa, e foi figura central na formação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e dos esforços de reforma da ONU que acarretaram o Prêmio Nobel à ONU e a Annan. Atuou na *Harvard Kennedy School* entre 2002 e 2006.

Em 2005, aceitou convite de Annan para servir como representante da Comissão de Direitos Humanos para investigar a relação entre o setor privado e direitos humanos. Em conjunto com organizações não governamentais (ONGs), empresas e outras instituições, produziu, juntamente com seu time, um conjunto de *Guiding Principles on Business and Human Rights*, que foi unanimemente apoiado pelo Conselho de Direitos Humanos (CDH) em 2011 e gradualmente incorporado às práticas das empresas. Graças ao trabalho com os *Guiding Principles*, foi convidado a assessorar a Federação Internacional de Futebol (FIFA, na sigla em francês) sobre como o futebol global poderia estar em maior consonância com as normas de direitos humanos, o que levou à redação de duro relatório demandando grandes reformas nas práticas da FIFA. Apesar da ausência de *hard power* à sua disposição, as ideias de John Ruggie contribuíram para disseminar a importância do respeito aos direitos humanos no âmbito corporativo, consolidado com a emergência da sigla ESG (*Environmental, Social e Governance*). Morreu em setembro de 2021.

b) Obra acadêmica

Grande parte da obra acadêmica de John Ruggie diz respeito aos regimes internacionais, sobretudo no que concerne aos elementos que permitem seu surgimento e sua evolução. Ruggie contribuiu para desenvolver a abordagem construtivista das Relações Internacionais (RI), enfatizando o papel das ideias, das identidades coletivas, das normas, dos princípios e do propósito social compartilhado.

Nas décadas de 1960 e 1970, Ruggie lançou as bases da então florescente literatura sobre regimes internacionais. Enfatizava que regimes eram instituições sociais com qualidades intersubjetivas similares às da linguagem. Argumentava, ainda, que a estrutura internacional da autoridade política resultava de uma fusão de poder com propósito social legítimo. À época, as abordagens dominantes das RI focavam nos fundamentos do poder, mas não nos propósitos legítimos dos Estados. Segundo Ruggie, essas teorias poderiam prever a forma da ordem internacional, mas não seu conteúdo, que decorria de ideias, valores e princípios compartilhados. Defendia que mudanças tanto na estrutura de poder quanto no propósito social poderiam provocar mudanças nos regimes internacionais, antecipando o que posteriormente se tornariam as bases do pensamento construtivista: que mudanças ideacionais e de pensamento provocam mudanças no sistema internacional.

Além de *International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order* (1982) e *Continuity and Transformation in the World Polity: Toward a Neorealist Synthesis* (1983), cujos principais pontos serão discutidos a seguir, sua obra também inclui artigos como: *Multilateralism: The Anatomy of an Institution*, que explicou o papel crítico de normas multilaterais na ordem liberal do pós-guerra; *Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations*, que lidou com a questão da evolução do sistema de Estados; e *What Makes the World Hang Together? Neo-Utilitarianism and the Social Constructivist Challenge*.

c) *Embbeded Liberalism*

Sua obra mais conhecida é o artigo *International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order* (1982) que trata da concepção, da evolução e do declínio da ordem econômica do pós-guerra, concebida em Bretton Woods. Constitui o artigo mais citado no campo da Economia Política Internacional. Nele, o foco de Ruggie é investigar como os regimes econômicos internacionais influenciaram a evolução da ordem internacional desde a Segunda Guerra Mundial.

O autor busca demonstrar como o regime de comércio e finanças internacionais do pós-Segunda Guerra diferencia-se daquele de meados do século XIX até a Primeira Guerra Mundial, que coincidiu com a hegemonia inglesa, e de seu antecessor, que vigorou durante o entreguerras, combinando características centrais de ambos. Para Ruggie, poder e propósito (*power* e *purpose*) são ambos responsáveis pela existência de um regime. Como consequência, a ordem econômica do pós-guerra, fundamentada na hegemonia americana, seria caracterizada por um *embbeded liberalism* (liberalismo embutido, em contraposição ao liberalismo desembutido do século XIX), que buscava retomar o livre comércio do período anterior à Primeira Guerra Mundial, mas também conferia autonomia aos Estados para adotarem mecanismos de política econômica que visavam a alcançar o pleno emprego, conforme o pensamento keynesiano em voga desde a década de 1930, consubstanciado no *New Deal* do governo Roosevelt. O *embbeded liberalism* representaria uma reconciliação entre o mercado e a sociedade. Segundo Ruggie: "*Unlike the economic nationalism of the thirties, it would be multilateral in character; unlike the liberalism of the gold standard and free trade, its multilateralism would be predicated upon domestic interventionism*" (1982).

Em crítica aos defensores da Teoria da Estabilidade Hegemônica, Ruggie afirma que o declínio americano representado pelo fim da conversibilidade dólar-ouro decretado pelo governo Nixon em 1971 não representaria o fim do regime baseado no compromisso do *embbeded liberalism*. Para ele, mesmo sem a existência de um *hegemon* que sustentasse o regime, seus princípios e valores mais relevantes seriam mantidos devido ao propósito compartilhado pela maioria dos atores. Haveria, assim, uma mudança dos instrumentos utilizados pelo regime, mas seu conteúdo manter-se-ia devido à continuidade do propósito social legítimo.

d) Críticas à obra de Waltz

A abordagem neorealista de Kenneth Waltz, apresentada no livro *Theory of International Politics* (1979), adota perspectiva sistêmica para explicar os fenômenos internacionais. Entretanto, para John Ruggie, no artigo *Continuity and Transformation in the World Polity: Toward a Neorealist Synthesis* (1983), Waltz é incapaz de reconhecer os determinantes da mudança na

política internacional, que ocorre a partir da interação entre as unidades, utilizando o conceito de "densidade dinâmica" (*dynamic density*) formulado por Durkheim.

A crítica de Ruggie enfatiza a ausência de consideração da densidade dinâmica do sistema (quantidade, velocidade e diversidade de interações entre os agentes). Segundo ele, mudanças estruturais ocorrem por meio das interações entre as unidades, e a densidade dinâmica é a principal fonte de mudanças no sistema. Para Waltz, essas interações seriam irrelevantes, pois não seriam capazes de alterar a estrutura do sistema, com o que John Ruggie discorda. Segundo Ruggie: "*Waltz's theory of society contains only a reproductive logic, but no transformational logic*".

Para Ruggie, o arcabouço institucional que constrange o comportamento de um ator é uma construção social que se reforça a si mesma através da construção de um hábito e pela internalização de um comportamento socialmente condicionado. Consequentemente, novas interações, condutas e práticas poderiam provocar mudanças a nível estrutural, influenciando e modificando até mesmo características fundamentais do sistema, como a anarquia.

e) Conciliando ideias e prática

Ao atuar no âmbito da ONU, John Ruggie colocou em prática seu pensamento. Adotou uma abordagem construtivista, visando a modificar ideias, princípios e valores em voga no sistema internacional, sobretudo no que se refere ao respeito aos direitos humanos. Com efeito, seu trabalho junto ao setor privado tornou-se marcante para a consolidação da ideia de que as grandes corporações devem, assim como os governos, comprometer-se com a defesa dos direitos humanos em suas operações, refletindo-se na crescente atenção dada pelas empresas e fundos de investimento ao conceito ESG atualmente.

IV. Joseph Nye

Para as contribuições de Joseph Nye sobre o(s) conceito(s) de poder, neste capítulo.

V. Kenneth Waltz e Scott Sagan: o debate sobre proliferação nuclear e o Irã

a) Kenneth Waltz: ideias e o caso do Irã

Kenneth Waltz defende que, quando os Estados Unidos (EUA) e a União Soviética (URSS) se nuclearizaram, se acreditava que, na era nuclear, um governo mundial seria a única alternativa à guerra mundial. Em vez disso, no entanto, foi a dissuasão nuclear que impediu a guerra entre as duas superpotências durante a Guerra Fria e no período posterior. O autor ressalta que os conflitos que ainda existem ocorrem na periferia da política internacional e que, desde o término da Segunda Guerra Mundial, não houve enfrentamentos entre Estados nuclearmente armados. Para ele, as armas nucleares são as únicas capazes de dissuadir os EUA de impor sua vontade sobre outras nações. Além disso, o banimento completo dessas armas seria impossível de ser fiscalizado e imposto, o que levaria certos países a não cumprir com o acordado. Para Waltz, "aqueles que amam a paz deveriam amar as armas nucleares, pois elas são as únicas armas já inventadas que funcionam decisivamente contra seu próprio uso". Ele cita o exemplo de Índia e Paquistão, que testaram suas ogivas em 1998 e garantiram uma paz prolongada.

Enquanto analistas e formuladores de política estadunidenses, europeus e israelenses se opõem ao armamento nuclear do Irã, Waltz acredita que essa medida seja a mais provável para restabelecer a estabilidade no Oriente Médio. Para ele, a crise em torno do programa nuclear iraniano poderia terminar de três maneiras diferentes:

1) diplomacia aliada a severas sanções teria o poder de convencer o Irã a abandonar sua busca por armas nucleares, mas esse resultado é improvável, já que um país disposto a adquirir armas nucleares raramente é dissuadido dessa ideia. Além disso, punir um Estado com sanções econômicas não necessariamente inviabiliza seu programa nuclear;
2) o Irã não chega a testar uma arma nuclear, mas desenvolve a capacidade de construí-la e testá-la, como é o caso do Japão, que mantém uma vasta infraestrutura nuclear civil. Essa medida poderia satisfazer a linha-dura do país e as potências ocidentais, mas não os israelenses; e
3) o Irã dá seguimento ao seu programa e torna-se publicamente nuclear testando uma arma. Isso é inaceitável para autoridades estadunidenses e israelenses, que consideram um Irã nuclearmente armado uma perspectiva aterrorizante e mesmo uma ameaça existencial. Essa linguagem é típica das grandes potências, que, historicamente, se incomodam sempre que outro país começa a desenvolver uma arma nuclear própria. Até agora, no entanto, toda vez que outro país conseguiu entrar no clube nuclear, os outros membros sempre mudaram de rumo e decidiram conviver com ele.

Ao reduzir desequilíbrios no poder militar, novos Estados nuclearmente armados geralmente proporcionam mais estabilidade regional e internacional, e o monopólio nuclear de Israel tem gerado instabilidade naquela região. Para Waltz, é o arsenal nuclear israelense, e não o desejo iraniano por um, que tem contribuído majoritariamente para a atual crise.

Aqueles que ressaltam os perigos de um Irã nuclearmente armado justificam que o regime iraniano é inatamente irracional e se baseiam nisso para defender que a lógica da dissuasão nuclear não se aplica à República Islâmica. Para eles – notadamente Israel e EUA –, o Irã não hesitaria em usar armas nucleares em escaramuças contra Israel, mesmo que isso implicasse retaliação massiva. Tudo leva a crer, porém, que a busca do Irã por armas nucleares visa às suas segurança e preservação.

Mesmo aqueles que enxergam o regime iraniano como racional temem que uma arma nuclear possa encorajar Teerã a agir de forma mais agressiva e aumentar seu apoio ao terrorismo. Para Waltz, essas preocupações contradizem o histórico de todos os outros Estados nucleares desde 1945. Para ele, a História mostra que, quando países adquirem a bomba, eles se sentem mais vulneráveis e se tornam bastante conscientes de que suas armas nucleares os tornam um alvo em potencial aos olhos das grandes potências. Isso os demoveria de ações agressivas. No que diz respeito aos terroristas, Waltz aponta que nenhum país consegue transferir armas nucleares sem correr o risco de ser descoberto. Além disso, os países não conseguem prever o comportamento dos grupos terroristas que patrocinam. Construir a bomba é custoso e perigoso, o que torna sem sentido a transferência do produto desse investimento.

Outra preocupação diz respeito a uma corrida de armas nucleares no Oriente Médio em caso de o Irã obter a bomba. Waltz explica que, desde 1970, tem havido uma desaceleração no surgimento de Estados nucleares e que, quando Israel adquiriu a bomba, nos anos 1960, o país estava em guerra com muitos de seus vizinhos. Para o autor, as armas nucleares israelenses eram uma ameaça muito maior ao mundo árabe do que o programa iraniano de hoje. Se as armas nucleares de Israel não iniciaram uma corrida armamentista, não há motivo para crer que um Irã nuclearmente armado a iniciaria.

Importante que se aponte que Waltz se baseia numa lógica neorrealista, que se volta para a estrutura do sistema internacional. Nessa perspectiva, não importa o que acontece no interior do Estado, e as diferenças culturais, de liderança política ou de regime de governo são irrelevantes para determinar o comportamento estatal, pois o sistema internacional cria os mesmos incentivos básicos a todos os Estados. Waltz, nesse sentido, trata Israel e Irã como se fossem unidades idênticas no sistema, mas, para outras correntes, o fato de haver um regime teocrático no Irã, por exemplo, impeliria este país ao conflito. Não se estaria diante de um país democrático como Israel.

Por fim, Waltz defende que, se o Irã se tornar nuclearmente armado, Israel e ele deter-se-ão mutuamente, mesmo no caso de o arsenal iraniano ser relativamente pequeno. Nenhum outro país teria incentivos para adquirir armas nucleares, a crise atual se dissiparia, e o Oriente Médio tornar-se-ia mais estável. Waltz não considera, entretanto, o fato de que o Irã ser um país não árabe e xiita poderia levar a uma corrida armamentista com países árabes sunitas, já que o país persa não é uma unanimidade entre os demais países muçulmanos da região.

b) Scott D. Sagan: *Organizational theory*

Scott Sagan, diferentemente de Kenneth Waltz, discute a influência de aspectos organizacionais sobre as decisões políticas e militares. Ele discorda que haja um aspecto racional na tomada de decisão, bem como que haja uma estrutura sistêmica que determine o padrão de interação entre os Estados. Especificamente, Sagan considera que há uma tendência à opção do uso da força, em organizações militares, muito em função de vieses cognitivos e de interesses paroquiais de grupos, visando a uma guerra preventiva.

Ademais, Sagan analisa criticamente a ideia de Waltz acerca da consolidação de sistemas de defesa nuclear eficazes na promoção da dissuasão. Por fim, analisa, também, os riscos decorrentes de acidentes nucleares e de usos não autorizados ou indevidos desses armamentos, por exemplo, por atores internacionais não estatais, como organizações terroristas.

Para os defensores do desarmamento nuclear, ou *nuclear zero*, a eliminação das armas nucleares seria uma resposta adequada às mudanças ocorridas no sistema de Estados, que já não é mais o da simples bipolaridade da Guerra Fria. Não se trataria mais, segundo Sagan, de uma opção

entre um mundo livre dessas armas ou de um mundo bipolar, mas, sim, de um mundo livre de armas nucleares ou repleto de muitos outros Estados nuclearmente armados. Em uma realidade com um número maior de Estados nuclearmente armados, os riscos decorrentes da existência de arsenais nucleares seriam ainda maiores, porque haveria um crescente número de entidades não estatais, mormente terroristas, que poderiam adquirir armas nucleares (como exemplos, o autor cita o culto apocalíptico Aum Shinriky e os jihadistas islâmicos da al-Qaeda; hoje, poder-se-ia mencionar também outros grupos, como o Daesh). Se, por um lado, os antigos Estados nuclearmente armados que eliminaram seus arsenais teriam fortes incentivos mútuos em assegurar o pleno desarmamento, por outro, as armas nucleares são fáceis de produzir, armazenar e de transportar secretamente.

Nota-se que haveria um aspecto garantidor e dissuasório, segundo Sagan, relacionado à capacidade de reversão do desarmamento. Garantidor, porque, mesmo sem saber se o processo de desarmamento global será exitoso, o ato de se desarmar poderia ser revertido caso os pares não cumpram seus compromissos; dissuasório, porque cada Estado saberá que, se não cumprir seus compromissos de desarmamento, os outros podem reconstituir seus arsenais. Assim, haveria uma forma de dissuasão nuclear latente em um mundo nuclearmente desarmado.

Cabe ressaltar, conforme Sagan[112] nota, que um mundo livre de armas nucleares não seria um mundo sem conflitos. Portanto, o desarmamento nuclear não é panaceia, não permitiria consolidar um mundo livre das guerras, mas tão somente livre da ameaça existencial nuclear.

Waltz acredita que a dissuasão nuclear garante a paz, ao desincentivar conflitos entre os Estados nuclearmente armados, justamente pela facilidade de transportar e de armazenar as armas nucleares. Ele usa o exemplo de Índia e de Paquistão, como uma evidência de que as armas nucleares evitam guerras. Contudo, Sagan comenta justamente que os dois países, quando já armados nuclearmente, entraram em conflito em 1999, na *Kargil War*.

Ademais, Sagan nota que as armas nucleares são um elemento dissuasor perigoso, como se viu durante a Guerra Fria, quando houve momentos em que a guerra foi evitada por um triz. Novos Estados nuclearmente armados, especialmente países mais vulneráveis, como a Coreia do Norte, estariam mais sujeitos a falhas de cálculo estratégico, uso por engano dessas armas ou de perdê-las para grupos terroristas.

No caso iraniano, as ideias de Sagan, particularmente as relacionadas à teoria organizacional, são aplicáveis, porque a proliferação nuclear que permitiria ao Irã adquirir armas nucleares é o que o teórico norte-americano considera como um risco. Primeiro, se o Irã adquirisse armas nucleares, haveria mais um agente internacional pautado por um processo decisório imperfeito, irracional e guiado pelos interesses corporativos, por exemplo, dos setores mais conservadores e dos militares da Guarda Revolucionária Iraniana. Nesse sentido, tratar-se-ia de uma realidade na qual o uso equivocado por um erro de cálculo estratégico, guiado por interesses paroquiais, seria mais possível, o que colocaria o mundo em uma situação de maior risco. Segundo, um Irã nuclearmente armado seria mais um Estado no qual os grupos terroristas poderiam agir, para adquirir, por roubo, armas nucleares.

---

[112] Como o CACD 2022 cobrou, na primeira fase, noções sobre perspectivas decoloniais, seria possível criticar a retórica de Sagan como dominadora, colonialista, por exemplo, no seguinte trecho: "*Indeed, the maintenance of global zero will require that conventionally armed major powers be prepared to enforce nuclear disarmament and nonproliferation commitments in a fair and vigorous manner. Potential proliferators may have to be 'forced' to be free.*" (p.91 em "*The Great Debate: Is Nuclear Zero the Best Option").*

VI. Robert Jervis

a) Vida e carreira

Robert Jervis (1940-2021) foi professor de Política Internacional na Universidade de Columbia entre 1980 e 2021. É um dos acadêmicos mais citados em programas de cursos de graduação em Ciência Política. Jervis é comumente considerado um realista, por basear seus principais estudos em premissas como a anarquia do sistema internacional e o objetivo primordial dos Estados pela busca da segurança. Sua obra, contudo, estende-se para além dos limites teóricos do Realismo. Suas maiores contribuições para as Relações Internacionais (RI) estão nas áreas de barganha estratégica, percepção e percepção equivocada na política internacional, cooperação na anarquia, revolução nuclear e efeitos de sistemas complexos e consequências indesejadas. Seus estudos alcançam, assim, os campos da Ciência Política, das RI e da Psicologia.

b) Dilema da segurança

O conceito de "dilema de segurança", cunhado pelo teórico alemão John Herz em 1951, descreve como a tentativa de um Estado em aprimorar a sua situação securitária gera, nos demais, uma maior sensação de insegurança. Esse fenômeno decorre da natureza anárquica do sistema internacional, no qual os atores estatais são os únicos responsáveis pela sua própria segurança (princípio da autoajuda) e possuem incertezas acerca das intenções presentes e futuras dos demais. Como resultado, acumulam capacidades para preservar a sua integridade territorial. Contudo, ao fazê-lo, geram efeitos negativos e não intencionais, como a ampliação da desconfiança de países limítrofes e a difusão de corridas armamentistas. Além disso, há situações em que a aquisição de materiais bélicos por um país, seguida de movimento similar por seu adversário, não melhora a sua situação securitária nem mesmo garante um retorno ao equilíbrio inicial. Como exemplo, o cenário em que o ator ameaçado investe em armamentos defensivos e o seu adversário em armamentos ofensivos. Nesse caso, a situação securitária do primeiro se agrava ao invés de ser aprimorada, como era o seu desejo inicial.

Em seu artigo *Cooperation Under the Security Dilemma* (1978), Jervis recorre à teoria dos jogos para analisar a cooperação internacional em segurança. Ele equipara essa cooperação ao jogo da caça ao cervo, no qual o melhor resultado para todos os jogadores é a cooperação mútua (*cooperate-cooperate* – CC, na sigla em inglês) e o pior resultado é cooperar e ser traído (*cooperate-defect* – CD). Isso gera forte incentivo aos jogadores em trair (D), se não tiverem certeza de que os demais jogadores cooperarão.

A anarquia do sistema internacional, ao não possuir uma autoridade central que garanta o cumprimento dos acordos, cria um ambiente de tensão entre os países, que ficam em constante suspeita em relação às ações e intenções dos outros países. O dilema da segurança tende a agravar essa situação, já que as políticas de segurança de um Estado podem ameaçar a segurança de outros Estados, ou ser percebidas por estes como tal.

c) Teoria de ataque-defesa

A teoria de ataque-defesa analisa como o equilíbrio ataque-defesa influencia o comportamento dos atores estatais no sistema internacional, sobretudo em situações conflituosas. O termo "ataque" designa o uso de força militar para atacar e ocupar o território de outrem, e o

termo “defesa” abrange as ações destinadas a proteger um território da ambição de terceiros. Já o equilíbrio entre capacidades militares ofensivas e defensivas refere-se à relação entre a quantidade de recursos de que o ator em posição ofensiva necessita para realizar um ataque bem-sucedido e a quantidade de recursos que o ator em posição defensiva deve possuir para impedir que tal ataque se materialize. Esse equilíbrio transforma-se ao longo do tempo em razão do surgimento de novas tecnologias militares e da ocorrência de alterações na dinâmica interna dos países (ascensão de movimentos nacionalistas, maior ou menor popularidade do regime no poder). Para os defensores da teoria, o desenvolvimento de capacidades defensivas tende a dificultar a eclosão de conflitos, pois aumenta os custos de atores expansionistas, a exemplo da proliferação de estradas de ferro no século XIX, fenômeno que teria facilitado a movimentação de forças defensivas pelo território.

No artigo mencionado, Jervis entende que o dilema da segurança pode ser atenuado ou agravado em razão de duas condicionantes: o equilíbrio ataque-defesa e a diferenciação ataque-defesa. Se o ataque tem vantagem sobre a defesa, e não há como distinguir políticas defensivas de ofensivas (hipótese 1), há o pior cenário, em que o dilema da segurança é duplamente agravado. Se a defesa tem vantagem sobre o ataque, mas não há como distinguir políticas defensivas de ofensivas (hipótese 2), o dilema da segurança ocorre, mas com menor intensidade, porque o aumento de capacidades militares por parte de um Estado aumenta mais sua segurança do que diminui a dos demais. Se o ataque tem vantagem sobre a defesa, mas há como distinguir políticas defensivas de ofensivas (hipótese 3), o dilema da segurança pode não existir, mas podem ocorrer problemas de segurança, já que uma agressão é possível. Por último, se a defesa tiver vantagem sobre o ataque, e a distinção entre políticas defensivas e ofensivas for clara (hipótese 4), o dilema da segurança é superado, o sistema é duplamente estável e as possibilidades de cooperação aumentam.

A teoria de ataque-defesa sofreu muitas críticas, entre as quais: 1) não há como diferenciar armas entre ofensivas e defensivas; 2) os Estados não avaliam corretamente o equilíbrio ataque-defesa; 3) outras variáveis são mais importantes do que o equilíbrio ataque-defesa para explicar as relações internacionais; 4) o equilíbrio sempre favorece a defesa e nunca varia; 5) os Estados influenciam o equilíbrio ataque-defesa para satisfazer seus interesses estratégicos.

Essas críticas foram sintetizadas e respondidas por Sean Lynn-Jones, que argumenta que essa teoria continua relevante. Ela pode ser chave explicativa tanto para teorias de política externa como teorias de relações internacionais e é amplamente aceita e utilizada nos meios acadêmicos. Ela permite explicações fora do alcance de outras chaves explicativas, como a distribuição de poder entre os Estados.

d) Dissuasão

A estratégia de dissuasão refere-se ao emprego de medidas destinadas a sinalizar a um adversário os custos de uma eventual ação ofensiva, de modo a persuadi-lo a manter o *statu quo*. Segundo Thomas Schelling, a dissuasão representa a “exploração da força potencial para convencer o inimigo de que é de seu interesse evitar determinadas ações” e demanda a presença de elementos materiais (capacidade militar) e psicológicos (credibilidade perante o adversário). Após a Segunda Guerra, o conceito ganhou destaque em virtude da proliferação de armas nucleares, cenário que teria provocado um movimento brusco no equilíbrio ataque-defesa, ao elevar profundamente o custo de neutralização da capacidade retaliatória de um ator em posse de tais armamentos.

Para Jervis, a dissuasão ocorre quando os incentivos relacionados à cooperação internacional se alteram. Se os custos de traição mútua (DD) forem muito elevados, o jogo da cooperação em segurança muda de um jogo de caça ao cervo para o jogo da galinha (*chicken*). A disputa nuclear entre Estados Unidos (EUA) e União Soviérica (URSS) durante a Guerra Fria exemplifica essa situação. Ambos buscavam demonstrar posições de firmeza, dispostos a retaliar um eventual ataque nuclear. Isso corresponderia à destruição mútua assegurada (MAD), o que tinha efeito dissuasório em relação à possibilidade de qualquer um deles recorrer a armas nucleares.

As reflexões iniciais sobre a possibilidade de MAD indicavam que não faria sentido uma corrida armamentista nuclear, já que, uma vez obtido arsenal suficiente para aniquilar qualquer inimigo, não seria racional aos Estados gastar mais recursos ampliando seus arsenais. A suspeita mútua entre os formuladores de política norte-americanos e soviéticos, contudo, levou a uma corrida por vantagem nuclear que as superpotências só tentaram conter a partir da *détente*.

Jervis avalia que, com o fim da Guerra Fria, a dissuasão perdeu relevância como política de segurança dos EUA, em favor da defesa. Isso decorreu, primeiro, da hegemonia militar norte-americana, que passaria a ser capaz de se defender contra qualquer outro Estado, sendo desnecessário tentar coagir outros países a não atacar. O outro fator seria a ascensão do terrorismo, cujos atores já se encontram em desvantagem militar incomensurável e são mais bem enfrentados por meio de políticas de segurança preventivas.

VII. Samuel Huntington e o Choque de Civilizações

a) Conceito(s)

O conceito de "choque de civilizações" foi lançado com o artigo *The Clash of Civilizations*, de Samuel Huntington, publicado na *Foreign Affairs* em 1993, e complementado no livro de 1996 *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. Propunha uma nova tese sobre o mundo pós-Guerra Fria, em resposta à tese de "Fim da História" de Fukuyama e a teses sobre globalismo (entendido como exacerbação da globalização que levaria ao fim das fronteiras políticas) e fim do Estado.

Sua hipótese é a de que, apesar de os Estados-nação continuarem a ser os atores mais importantes, a fonte primária de conflitos seriam os choques entre civilizações, e não mais os choques ideológicos ou econômicos. Esta seria a última fase na evolução de conflitos no sistema internacional moderno inaugurado pela Paz de Westfália, em que conflitos se davam entre monarcas, entre Estados-nação (após a Revolução Francesa) e entre ideologias (com o advento da União Soviética – URSS: comunismo *versus* liberal-democracia). Com o fim da Guerra Fria, a política internacional sai de sua fase ocidental e passa a ser centrada na interação entre o Ocidente e as civilizações não ocidentais, que deixam de ser objetos do colonialismo e se tornam atores no palco da história.

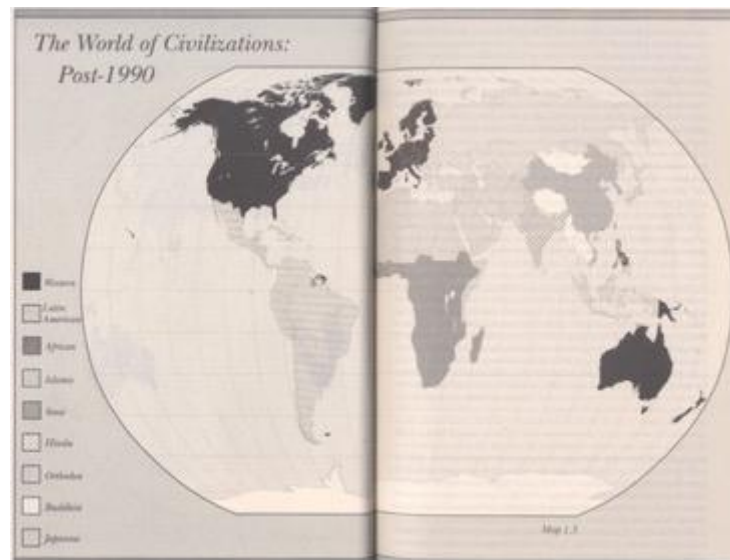
Huntington parte da noção de identidade civilizacional. A natureza das civilizações é de agrupamentos em termos culturais amplos, com critérios como língua, história, religião, costumes, instituições e identidade subjetiva. Uma civilização pode incluir muitos Estados-nação ou subcivilizações. Huntington admite que há dinamismo, como divisões e fusões civilizacionais e que não há linha clara de divisão.

No artigo de 1993, menciona oito civilizações: "*Western, Confucian, Japanese, Islamic, Hindu, Slavic-Orthodox, Latin American and possibly African*".

Já no livro de 1996, descreve seis civilizações maiores (p. 49):

1) Civilização sínica ou chinesa: seria a civilização baseada principalmente na cultura da China e regiões vizinhas ou com culturas semelhantes, como Coreia, Vietnã e Tibete;
2) Civilização nipônica ou japonesa: seria a civilização centrada na região do Japão, e dessa maneira a única civilização com somente um país, visto que este possui cultura autônoma;
3) Civilização hindu: seriam os países que têm o Hinduísmo como religião predominante, principalmente os que se estendem no rio Indo, como a Índia e o Nepal;
4) Civilização islâmica, muçulmana ou árabe: seria a civilização constituída pelos países que têm o Islã como religião predominante, e que por vezes falam a língua árabe. Localiza-se principalmente na península arábica e norte da África, incluindo outras partes da África e Indonésia, onde está a maior população islâmica atualmente, além de subcivilizações, como os árabes, turcos e malaios.
5) Civilização ocidental: consiste nos países na América do Norte e na Europa Ocidental e em outros países que têm o Cristianismo como religião predominante, devido à influência europeia (como Austrália e Nova Zelândia).
6) Civilização latino-americana: apesar de ser considerada por muitos historiadores como uma subdivisão da ocidental, é descrita como sendo distinta por sua cultura autoritária, pela influência católica (sem a combinação com o Protestantismo, como ocorreu na Europa e América do Norte) e pela incorporação de influências indígena e africana.

A civilização africana/subsaariana é tida como uma possibilidade. Historicamente, a Etiópia constituía uma civilização em si. Com o imperialismo, houve a incorporação de elementos ocidentais, como o Cristianismo, criando uma cultura fragmentada, em que elementos tribais são muito presentes. Huntington aponta para um crescente sentimento de identidade africana, que poderia formar uma civilização própria, com a África do Sul no centro.

Outras civilizações mencionadas no livro são a eslava-ortodoxa e a budista, mas não são tidas como civilizações maiores. No caso da civilização ortodoxa, Huntington afirma que sua existência depende do posicionamento da Rússia sobre ser uma nação ortodoxa ou ocidental.[113] Já no caso da civilização budista, afirma que, apesar de o critério religioso ser basilar na definição civilizacional, o Budismo fragmentou-se nas linhagens *Mayahana* e *Theravada* e não é usado como um critério de identificação pelas sociedades que os adotam.[114]

Fonte: HUNTINGTON, Samuel. *The Clash of Civilization and the Remaking of World Order*. 1a ed.: Simon & Schuster, 19/11/1996. 368 p.

No artigo da *Foreign Affairs*, Huntington dá prioridade ao conflito entre a civilização Islâmica e a Ocidental. Por causa do retraimento do Ocidente após a Segunda Guerra Mundial, com o fim do colonialismo, houve a emergência do nacionalismo árabe e do fundamentalismo islâmico, concomitante à dependência do Ocidente de fontes energéticas do golfo Pérsico. A interferência ocidental na região (*e.g.* Guerra do Golfo) gerou ressentimentos pela superioridade militar do ocidente e tentativas de expandir democracia. A questão migratória acirraria a rivalidade, por meio da xenofobia. Portanto, o maior desafio a governantes ocidentais seria o de fortalecer o ocidente contra o Islã.

No livro publicado em 1996, Huntington acrescenta a possibilidade de um conflito mundial entre o Ocidente e a civilização sínica (chinesa), em razão do aumento do poder militar da China

[113] "*If Russia became Western, Orthodox civilization ceases to exist.*" (p. 139) "*NATO expansion limited to Western states would also underline Russia's role as the core state of a separate, Orthodox civilization, and hence a country which should be responsible for order within and along the boundaries of Orthodoxy.*" (p. 162)

[114] "*Of Weber's five 'world religions', four – Christianity, Islam, Hinduism, and Confucianism – are associated with major civilizations. The fifth, Buddhism, is not. Why is this the case? Like Islam and Christianity, Buddhism early separated into two main subdivisions, and, like Christianity, it did not survive in the land of its birth.*" (p. 47)

e do crescimento econômico asiático. Este conflito seria agravado por uma eventual aliança entre a civilização sínica e o Islã.

Nesse sentido, ele mapeia três tipos de reação:

1) Isolamento contra a "corrupção ocidental": por exemplo, a Coreia do Norte;
2) *Bandwagoning*: aceitar valores e instituições; e
3) *Balance*: cooperação com outros não ocidentais contra o Ocidente (modernizar-se, mas não se ocidentalizar);

Alguns conceitos que ajudam a entender a dinâmica de conflitos são a "síndrome do país semelhante" e os "países divididos". O primeiro, que pauta cooperação e coalizões, se refere ao fenômeno de buscar ajuda de países da mesma civilização quando há guerra com país de civilização distinta. Exemplo: na Guerra do Golfo, Saddam invoca islamismo e suposta guerra do Ocidente contra o Islã, passando por cima de rivalidades locais. Conflitos intracivilizacionais tendem a ser menos intensos e violentos. Já os países divididos refletem a tendência de fragmentação de países com diferentes civilizações (URSS e Iugoslávia). Por fim, países em dilema sobre a qual civilização pertencem costumam adotar a estratégia de *bandwagoning* (*e.g.* México, Rússia e Turquia de Ataturk).

b) Motivos para o choque

1) Diferenças fundamentais de cosmovisão e organização social não necessariamente levam a conflito, mas são fontes deles;
2) Encurtamento das distâncias pela globalização: mais interações instigam mais animosidades;
3) Enfraquecimento do Estado-nação como fonte de identidade: esse lugar passa a ser ocupado pela religião;
4) Crescimento da consciência de civilização pela alteridade (percepção de eu *versus* do outro): a percepção do papel do Ocidente como ápice de poder serve como ponto de partida para a alteridade e um retorno às origens por parte de outras civilizações (por exemplo, movimentos de "asianização" no Japão e re-islamização no Oriente Médio), elites não ocidentais se "desocidentalizam";
5) Características culturais são menos mutáveis e, portanto, menos negociáveis que diferenças políticas ou econômicas;
6) Aumento do regionalismo econômico (blocos) reforça a consciência civilizacional (*civilization-consciousness*): cultura e religião servem como base para a cooperação econômica;

Os choques ocorrem em dois níveis:

1) Micro: lutas por controle de grupos limítrofes e de seus territórios;
2) Macro: Estados competem por poder militar ou econômico e promovem seus valores civilizacionais.

Se, por um lado, os valores civilizacionais ocidentais propagados pela mídia aumentam as similaridades entre culturas; por outro, o mundo está se tornando menos ocidental. O declínio ocidental é um processo lento, não linear e não percebido como uma ameaça imediata.

c) O Ocidente *versus* o resto

Após a Guerra Fria, o mundo vive o auge do poder ocidental, dado o desaparecimento do superpoder oponente. Um conflito militar entre Estados ocidentais é impensável e o poder militar ocidental não tem rivais à altura. O sistema multilateral é dominado por forças ocidentais: domínio das instituições políticas e securitárias globais – P3 no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) – e econômicas – Fundo Monetário Internacional (FMI) e convergência liberal entre Estados Unidos (EUA) e Alemanha, junto com Japão. A governança global ocidental é apresentada como feita no melhor interesse da comunidade global, impondo ações que refletem os interesses ocidentais, dos quais o FMI e o CSNU são agentes. Por exemplo, a prevalência ocidental no CSNU levou à legitimação via Organização das Nações Unidas (ONU) da invasão do Iraque na Guerra do Golfo. Valores como individualismo, liberalismo, constitucionalismo, direitos humanos, igualdade, liberdade, Estado de direito, democracia, livre mercado e a separação entre Igreja e Estado, muitas vezes têm pouca ressonância nas culturas islâmica, confucionista, japonesa, hindu, budista ou ortodoxa. A noção de civilização universal é ocidental. Por isso, a tendência da política mundial é de ser orientada pelo eixo Ocidente *versus* resto, em resposta ao poderio e valores ocidentais.

d) O futuro das civilizações

Ao tratar do futuro das civilizações, Huntington prevê que os principais desafios do Ocidente (elencados como as identidades culturais emergentes e a erosão de valores ocidentais) requerem uma renovação da identidade ocidental, a fim de se adaptar à realidade inevitável do multiculturalismo, dado que as demais civilizações continuarão tentando conciliar modernização (aquisição de riqueza, tecnologia e poderio militar) com seus valores tradicionais. Para tanto, o Ocidente deve manter o poderio econômico e militar necessários à defesa de seus interesses, mas, ao mesmo tempo, desenvolver uma compreensão mais profunda dos fundamentos filosóficos e religiosos de outras civilizações, de modo a permitir a coexistência.

e) Críticas e relevância do conceito

Embora a teoria de Huntington tenha gerado grande repercussão, as críticas ao seu trabalho foram igualmente expressivas e atingiram aspectos basilares de sua argumentação. A discussão, sob esse prisma, será sistematizada, portanto, de acordo com alguns dos pressupostos essenciais do “choque de civilizações”. As críticas mais incisivas dirigiram-se justamente contra o próprio conceito de civilização. A caracterização da “civilização” como, simultaneamente, a maior escala de agrupamento cultural de um povo e o mais amplo nível de identidade cultural foi considerada insuficiente e desprovida de fundamentação teórica adequada. O tratamento, por exemplo, da “civilização africana” como um só grupo, em grande medida homogêneo, foi considerado excessivamente simplificador. Ademais, embora o autor reconheça que a identidade fundamentada no conceito de civilização compreenda fatores como a linguagem, a história e os costumes, há, em sua análise, privilégio ao âmbito da religião.

A ideia de inevitabilidade do choque entre civilizações também foi extensamente discutida. Conforme diferentes autores, se, de fato, o mundo pudesse ser dividido em civilizações, não há comprovação mais robusta quanto à tendência incontornável ao conflito. Argumenta-se, ao contrário, que a interdependência entre países e a maior conexão decorrente da globalização

permitiria trocas e uma aproximação também concernente à defesa de temas universais e ao enfrentamento de problemas comuns, de que é exemplo a questão ambiental. Segundo essa perspectiva, Huntington ignoraria, igualmente, a multiplicidade de identidades que um indivíduo poderia manifestar, como a hipótese de um muçulmano defensor da democracia, além da ideia de que a cultura não é imutável. Essa complexidade ligada à identidade poderia ser percebida em episódios como as revoltas árabes, que teriam compreendido tanto uma dimensão global, manifestada pela luta por valores universais (entre eles democracia e justiça social), quanto uma local, marcada pela influência de valores locais e regionais. Também importante é a desconsideração, por Huntington, segundo alguns autores, da contribuição do seu trabalho para a ampliação da lógica do confronto, provendo sustentação teórica para a emergência de conflitos e para o aprofundamento das divisões culturais.

Uma das questões mais intensamente criticadas foi a percepção de uma lógica de "nós" *versus* "eles", no trabalho de Huntington, ao manifestar a ideia de um embate do "Ocidente" contra o "resto". Em primeiro lugar, critica-se a existência de certo excepcionalismo ocidental, nos trabalhos do autor, que contribui para o aprofundamento das diferenças. Nesse contexto, a associação de valores como a democracia, limitada somente ao lado ocidental, foi notada. Também houve manifestação contrária à ideia de que os atores não ocidentais só estariam assumindo um papel mais importante na condução da história com o ocaso da Guerra Fria. Em segundo lugar, analistas ressaltam a falta de suporte teórico no tratamento das civilizações não ocidentais. A questão do Islã é particularmente abordada. Segundo críticos do "choque das civilizações", Huntington relaciona, inadequadamente, o Islã com a violência, não reconhecendo, nesse sentido, a existência atual de três dimensões do ativismo islâmico (político, messiânico e jihadista). Além disso, a Guerra do Golfo – evento usado por Huntington para corroborar a noção do choque de civilizações – é analisada sob perspectiva diversa, que expõe que o regime Baathista no Iraque, com base em uma ideologia nacionalista secular, em verdade, se afastava do Islã. Ademais, as guerras ao terror, no Afeganistão e no Iraque, não se traduziriam em provas de um choque de civilizações, mas em contribuições para a recriação do mito de guerra civilizacional entre o Islã e o Ocidente. Ressalta-se, ainda, a confusão entre, de um lado, causas econômicas e sociais para a instabilidade e, de outro, a confrontação religiosa e civilizacional. Finalmente, algumas críticas sugerem que a argumentação de Huntington estava fundamentada em razões pessoais. Segundo alguns autores, a ideia de confrontação presente no trabalho de Huntington relaciona-se com a prioridade que o estudioso confere à ideia de cultura, o que seria reforçado pela sua posição contrária ao que considera como "hispanização" dos EUA.

No artigo *The Clash of Ignorance*, Edward Said expõe severas críticas ligadas a esses três pressupostos defendidos por Huntington. Said reafirma os problemas com o conceito de civilização utilizado, que, para além de negligenciar a pluralidade e as dinâmicas internas dos povos, trata as civilizações como entidades fechadas. O autor critica, particularmente, a imagem do Islã construída por Huntington e não só ressalta as fragilidades a ela vinculadas, mas o faz indicando, por exemplo, a presença de extremismo também no dito "Ocidente". A percepção, no entanto, da violência como parte da civilização se restringiria ao Islã, e as imprensas americana e europeia estariam favorecendo a perpetuação dessa noção. As ideias apresentadas em *O choque das civilizações* contribuiriam, com sua abstração e imprecisão, para o fortalecimento de discursos de ódio e para a perpetuação da lógica confrontacionista.

Apesar das severas críticas de diversas naturezas, o valor da teoria do "choque das civilizações" estaria em fatores como a eficiência em capturar o espírito da época no pós-Guerra Fria ou na importante análise de uma conjuntura marcada pela globalização e seus

desdobramentos. Adicionalmente, a teoria ganhou novo ímpeto após o 11 de setembro, haja vista que o evento representaria um marco fundamental do confronto entre o "Ocidente" e o "outro". O temor vinculado ao terrorismo doméstico, fortalecido por atentados posteriores (ainda que de menor dimensão), aliado a discursos políticos mais radicais, baseados no medo, ressaltaram a noção de uma tensão civilizacional. Alguns passaram a considerar não só o terrorismo, mas também as migrações e práticas culturais diversas como espécies de armas do mundo não ocidental. Há especial atenção para o contexto europeu, sendo mencionada a existência do temor em relação a uma "Eurábia".

Em relação especificamente ao posicionamento norte-americano, Huntington argumenta, em artigo posterior (1999, *The Lonely Superpower*), que os EUA deveriam atuar cientes da natureza uni-multipolar do sistema internacional atual. Embora a nação americana seja considerada a única superpotência, sua atuação seria limitada pela existência, concomitantemente, de diversas grandes potências. Na inviabilidade, portanto, de ação unilateral, uma estratégia útil seria o compartilhamento da responsabilidade de policiamento global e, paralelamente, a aproximação de potências secundárias para mitigar o poder das potências regionais. Para tal fim, seria necessário considerar que as relações são definidas em termos de poder e cultura. A importância da cultura é, nesse sentido, reafirmada, já que o autor defende que a cooperação seria dificultada na hipótese de relações com países culturalmente diferentes.

Apesar da relevância atual da teoria de Huntington, quando se consideram questões como o terrorismo, as crises migratórias e o crescimento de partidos de extrema direita, a análise de conflitos (ou potenciais conflitos) atuais por diferentes autores, refutando o pressuposto do choque entre civilizações, demonstra uma crítica com base em um argumento principal: a previsão inicial de Huntington não se confirmou na prática.

Nesse sentido, argumenta-se que as guerras do mundo árabe são predominantemente internas, não entre uma linha divisória civilizacional entre muçulmanos e não muçulmanos. A questão do mar do Sul da China representa um conflito fronteiriço de natureza, igualmente, não civilizacional. O conflito entre as duas Coreias também não pode ser explicado com base na teoria de Huntington. Um caso singularmente importante consiste na questão russa. Embora, segundo o artigo de 1993, dificilmente Rússia e Ucrânia se encontrariam em situação de conflito, em razão de sua origem comum eslava e característica primariamente ortodoxa, a crise ucraniana atual poderia ser utilizada para reforçar o argumento do autor. De fato, a crise e a divergência de posições entre as regiões Leste e Oeste do país poderiam estar refletindo a divisão civilizacional entre o Ocidente (representado pela Europa Ocidental) e o "outro". A crítica a essa interpretação fundamenta-se na ideia de que a posição russa é motivada não por aspectos civilizacionais, mas pela ameaça ao seu sistema político e por questões de influência, poder político e segurança.

A teoria de Huntington, desenvolvida segundo a lógica de um mundo subsequente ao confronto ideológico da Guerra Fria, permanece, portanto, relevante na avaliação dos eventos da atualidade. No entanto, diversos pressupostos apresentados pelo autor estão sendo debatidos e, mesmo, desafiados.